



Región de Murcia  
Consejería de Hacienda

Junta Regional de Contratación Administrativa

Comisión Permanente

**Consulta relativa al cálculo del importe de la liquidación en los contratos previstos por el artículo 125 del TRLCAP de elaboración de proyecto y ejecución de obras. Informe 01/2004, de 23 de febrero.**

TIPO DE INFORME: Facultativo

**D I C T A M E N**

**ANTECEDENTES.**

El Ilmo. Sr. Interventor General de la Comunidad Autónoma dirige la siguiente consulta a esta Junta Regional de Contratación Administrativa:

*"Si en los contratos tramitados al amparo del artículo 125 del TRLCAP, el cálculo del porcentaje del 10% en concepto de variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubicaciones del proyecto que prevé la cláusula 62 del PCAG y el artículo 160 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como liquidación, debe efectuarse sobre el precio total del contrato incluyendo la parte del presupuesto correspondiente a elaboración del proyecto, o si por el contrario sólo debe calcularse sobre la parte correspondiente a obra, ya que únicamente respecto a ella puede producirse este exceso de unidades".*

La referida consulta trae causa del expediente relativo a: "Discrepancia con el reparo formulado por la Intervención Delegada a la propuesta de aprobación de la certificación última de la contratación de la redacción de proyecto básico y de ejecución y obras de construcción del conservatorio profesional de música de Murcia". En dicho expediente el Interventor Delegado en la Consejería de Educación y Cultura ha emitido reparo suspensivo, con el siguiente razonamiento:

*"La certificación final que se engloba en la propuesta remitida se corresponde con un gasto no autorizado ni fiscalizado favorablemente, toda vez que el montante del exceso de medición de obra ejecutada sobre las cubicaciones del proyecto, por importe de 155.819,87 €, supone un incremento del 10,37% sobre el montante contratado correspondiente a la ejecución de obra, que asciende a 1.501.944,23 €, de conformidad con lo establecido en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales citado, la cual constituye una norma específica para los contratos exclusivamente de obras y, para el caso que nos ocupa de contrato mixto con prestaciones claramente diferenciadas, debe interpretarse de modo que no se altere la habilitación para realizar gastos sin autorización previa, con independencia de que las prestaciones se contraten separada o conjuntamente. A juicio de este órgano fiscal, cuando la razón es la misma (prestación de ejecución de obras), idéntica debe ser la consecuencia jurídica".*

Por su parte, la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura discrepa del reparo citado, en base a los siguientes argumentos:

El artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) regula el régimen jurídico aplicable a los contratos que tienen carácter mixto.



**Región de Murcia**  
Consejería de Hacienda

Junta Regional de Contratación Administrativa

Comisión Permanente

El régimen jurídico que para éste contrato establece el pliego de cláusulas administrativas particulares.

El artículo 125 del TRLCAP está incardinado en la Sección 1ª (De la Preparación del Contrato de Obras), del Capítulo Primero (Disposiciones Generales), del Título Primero (Del Contrato de Obras), del TRLCAP.

La cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales de Obras del Estado (PCAG) se refiere al "precio del contrato" como algo global.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1ª.- El presente informe se emite con carácter facultativo, al amparo de lo dispuesto en los arts. 2.1 y 13 del Decreto 175/2003 de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.

2ª.- Con carácter previo y condicionante respecto a la cuestión de fondo suscitada han de realizarse algunas consideraciones acerca de la forma en que se plantea la consulta, pues la misma surge como consecuencia de discrepancias entre los órganos gestores y la Intervención Delegada.

Pues bien, resulta evidente, conforme a la legislación vigente, que las discrepancias entre los órganos gestores y la Intervención tienen su cauce y forma de resolución específicos, ya que a tenor del artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, en el caso de reparos de la Intervención a la actuación de órganos gestores que no se encuentren conformes con dichos reparos, corresponderá su resolución a la Intervención General o al Consejo de Gobierno, según que el reparo proceda de una Intervención Delegada o de la Intervención General, o bien ésta haya confirmado el de una Intervención Delegada.

En definitiva, no corresponde a esta Junta Regional de Contratación Administrativa la resolución de la posible discrepancia entre el órgano gestor y la Intervención, sin perjuicio de proceder a resolver la consulta planteada en términos genéricos y no vinculados a un caso concreto

3ª.- El artículo 125 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) regula la contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de las obras correspondientes, supuesto que la ley califica de excepcional y que cabe definir como una especial categoría de contratos mixtos, aunque el precepto no lo afirma expresamente. En efecto, tal como ha señalado la doctrina, ello deriva de la doble prestación que debe efectuar el contratista: redactar el proyecto y ejecutar la obra a que dicho proyecto se refiera. Son dos prestaciones diferentes y de ejecución sucesiva, y aún parcialmente independientes entre sí, pues el contrato puede concluir simplemente en la redacción del proyecto, sin ejecución de obra. Pero es, precisamente, la vinculación entre ambas prestaciones la que proporciona razón de ser a esta modalidad contractual, pues ha de existir una clara interconexión entre dichas prestaciones contractuales, de manera que la elección de esta categoría obedece a la estrecha relación que con el proyecto han de tener las obras que, finalmente, se pretendan (que son las "correspondientes" al citado proyecto).



4ª.- Este carácter de contrato mixto obliga a acudir al art. 6 TRLCAP, a cuyo tenor, cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase, se atenderá para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico. Es decir: el régimen jurídico del contrato mixto ha de ser, en principio, el derivado de las normas que regulan la prestación de mayor importancia económica, lo cual conduce habitualmente al contrato de obras.

En este sentido, el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado prevé, en la cláusula 62, que aquellas modificaciones no autorizadas que, durante la correcta ejecución de la obra, se produzcan únicamente por variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las cubicaciones del proyecto, podrán ser recogidas en la liquidación provisional, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10% del precio del contrato. En el mismo sentido se expresa el art. 160 del Reglamento de la LCAP, aprobado por R.D. 1098/01, de 12 de octubre. En relación a esta cláusula se plantea si, en los supuestos de contratación conjunta de proyecto y obra, el cálculo del 10% debe realizarse sobre el precio total del contrato, o bien únicamente sobre la parte del presupuesto correspondiente a la ejecución de las obras.

5ª.- Los argumentos que abogan por incluir la parte del presupuesto correspondiente a la elaboración del proyecto, a efectos de calcular el repetido porcentaje del 10%, pueden reunirse del siguiente modo:

En primer lugar, el art. 6 TRLCAP, afirma de forma indubitada que el régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos será el correspondiente a la prestación que tenga más importancia económica, sin exceptuar ningún aspecto concreto de la relación contractual.

En segundo lugar, el art. 125 TRLCAP se localiza sistemáticamente en el Título relativo al contrato de obras, es decir, que la contratación conjunta de proyecto y obras se incardina dentro de la regulación correspondiente a esta última modalidad contractual.

En tercer lugar, y por lo que se refiere al expediente concreto que ha dado lugar a la consulta, el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares, reconoce expresamente la aplicabilidad al contrato en cuestión del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, dentro del cual se incardina la mencionada cláusula 62.

En cuarto lugar, la repetida cláusula 62, al igual que el art. 160 del Reglamento de la LCAP, alude al "10% del precio del contrato", lo que cabe entender referido al importe global del mismo, sin distinción entre unos conceptos y otros.

Por el contrario, no podemos desconocer que no existe una fórmula similar a la de la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de Obras del Estado en relación con los contratos de consultoría y asistencia, ya que el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la



**Región de Murcia**  
Consejería de Hacienda

Junta Regional de Contratación Administrativa

Comisión Permanente

Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, al regular las modificaciones no autorizadas, no prevé tal posibilidad. Ello ha llevado a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informe 7/1997, de 20-III) a afirmar que no resulta factible la aplicación de la cláusula 62 a los contratos de asistencia técnica, dado que las normas del contrato de obras no pueden aplicarse con carácter supletorio al resto de los contratos regulados en la LCAP.

Además, hay que tener en cuenta la, aunque parcial no menos cierta, independencia entre ambas prestaciones, la cual permite, incluso, que el contrato concluya sin la ejecución de las obras. A este respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informe 5/2003, de 23-VII) ha proclamado que no puede ser admitido como pliego del contrato mixto de elaboración de proyecto y ejecución de obra, el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de obra, pues ello dejaría en total indeterminación el régimen jurídico de la prestación relativa a la elaboración del proyecto.

Por último, tanto la cláusula 62 como el art. 160 del Reglamento, se refiere a la "*variación en el número de unidades realmente ejecutadas*" sobre las previstas en el proyecto, es decir: remiten específicamente a las modificaciones que se producen en relación a la ejecución de las obras, y en concreto, al número de unidades realmente ejecutadas.

6ª.- Planteada la cuestión en los términos expuestos, la cuestión a resolver se resume en determinar si, en el supuesto de contratación conjunta de proyecto más obras, el régimen jurídico del contrato de obras se extiende, de modo general a todos los aspectos de la ejecución contractual o si, por el contrario, la prestación consistente en la redacción del proyecto ostenta el suficiente grado de autonomía para reconocer ciertas peculiaridades en su regulación.

Resulta evidente que las dos interpretaciones reseñadas ofrecen argumentos lo suficientemente sólidos para su defensa. Sin embargo, compete a esta Junta Regional de Contratación Administrativa proponer, siquiera sea con carácter no vinculante, un criterio único de interpretación.

En este sentido, hemos de remitirnos a los criterios hermenéuticos determinados por el art. 3 del Código Civil, a cuyo tenor 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.

Pues bien, de acuerdo con tales criterios podemos afirmar que, tanto la cláusula 62 como el art. 160 del reciente Reglamento están pensados para una circunstancia peculiar y propia del contrato de obras, puesto que así se ubican sistemáticamente y así se deduce de su tenor literal, al que anteriormente hemos aludido.

No prevén tales preceptos el supuesto de contratación conjunta de proyecto y obras, y ello es lógico puesto que se trata de un supuesto excepcional y singular. Ciertamente, al mismo será aplicable, como tal contrato mixto, la normativa reguladora de la prestación económicamente más importante, y no parecería ilógico afirmar que, de acuerdo con el viejo axioma "*donde la ley no distingue, no debemos distinguir*", ese régimen jurídico del contrato de obras debería aplicarse en su totalidad.



**Región de Murcia**  
Consejería de Hacienda

Junta Regional de Contratación Administrativa

Comisión Permanente

Sin embargo, tanto la literalidad de los preceptos anteriormente citados, como su sentido teleológico, indica que su objeto propio es la ejecución de obras, y, por tanto, la aplicación del mismo a la elaboración del proyecto desnaturalizaría la finalidad de aquéllos. En concreto, las modificaciones no autorizadas previstas en la cláusulas 62 del PCAG consisten en variaciones del número de unidades realmente ejecutadas durante la ejecución de las obras, de forma que la proporción de tales modificaciones ha de ponerse en relación con el presupuesto de esas mismas obras ya que, si los términos de comparación no son homogéneos, el resultado de la misma no puede aceptarse como correcto. No es menos importante apreciar que, si para el cálculo del 10% se tuviera en cuenta el importe correspondiente al proyecto, de ello resultaría la existencia de un régimen jurídico diferente para los supuestos de contratación conjunta de proyecto y obras, que para aquéllos casos en los que se articularan dos contratos independientes, uno para la redacción del proyecto y otro para la ejecución de la obra, lo cual resulta contrario a la pura lógica jurídica.

## **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, esta Junta Regional de Contratación Administrativa entiende que en los contratos tramitados al amparo del art. 125 del TRLCAP, el cálculo del 10% en concepto de variación en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el proyecto, debe efectuarse sobre la parte del presupuesto correspondiente a la ejecución de las obras.