

Informe 2/2024, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Sobre si importe «total del proyecto» que menciona el párrafo segundo del artículo 30.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, incluye o no el Impuesto sobre el Valor Añadido.

I. ANTECEDENTES

El Alcalde de Híjar (Teruel) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante escrito fechado el 7 de junio de 2024 en el que plantea una consulta en relación a la aplicación práctica de los límites establecidos a la ejecución directa de obras por la Administración establecidos en el artículo 30.4 párrafo segundo de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en el supuesto de obras incluidas en la letra b) del apartado primero del mismo artículo.

En concreto se pretende dilucidar si, en la aplicación de dicho límite por esa Administración en la ejecución directa de las obras de renovación de redes y pavimento de la calle Carreteras de la localidad, se sobrepasó el límite del 60% del total del proyecto y, por tanto, se infringió la normativa en materia de contratos. En este sentido, el Alcalde señala, a modo de antecedentes, que para la ejecución de la obra se solicitó subvención con cargo al Plan de Obras y Servicios de la Diputación Provincial de Teruel para 2021. Otorgada la subvención, se optó por la ejecución directa de las obras descritas en el proyecto redactado al efecto. A tal fin, en la estimación del cumplimiento de los límites del párrafo segundo apartado 4 del artículo 30 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, se tomó el importe total del proyecto sin considerar el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Finalizada la obra, se procedió a la justificación de la subvención otorgada. Con fecha 29 de mayo de 2024, la entidad concedente de la subvención notificó al Ayuntamiento de Híjar el incumplimiento de la normativa de contratos públicos que regula la ejecución a través de medios propios con la colaboración de empresas externas, prevista en el artículo 30 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, al haber rebasado los contratos de suministros realizados el límite el 60% del importe total del proyecto, tanto inicialmente previsto como finalmente ejecutado, y considera que el incumplimiento es causa de revocación de la subvención concedida y de pérdida de total del derecho a su cobro.

En relación con esa cuestión, la consulta del Ayuntamiento de Híjar se concreta en determinar si el importe «total del proyecto» que refiere el párrafo segundo del artículo 30.4 de la Ley 9/2017, incluye o no el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Al escrito de consulta se acompaña la siguiente documentación:

1. Proyecto técnico.
2. Informe propuesta de resolución de secretaría previo a la resolución de ejecución por propia Administración.
3. Resolución de alcaldía que aprobó el expediente.
4. Resolución de revocación de subvención dictada por la Presidencia de la Diputación Provincial de Teruel.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 11 de julio de 2024, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Legitimación para formular la consulta y competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La petición de informe ha sido formulada por órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6. g) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

Como criterio general, de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación no le corresponde informar expedientes concretos de contratación, ni suplir las funciones que a otros órganos atribuye la legislación de contratos del sector público: la función consultiva en materia de contratación pública que está encomendada a la Junta Consultiva en el artículo 3.2 de su norma constitutiva no puede sustituir las facultades de informe que la legislación atribuye a órganos específicos.

Sin embargo, dado el interés general de fondo de la consulta, no existe impedimento para que la Junta informe sobre la cuestión planteada.

II. El proyecto de obras

El vigente artículo 233 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) recoge el contenido de los proyectos de obras con el siguiente tenor:

1. Los proyectos de obras deberán comprender, al menos:

a) Una memoria en la que se describa el objeto de las obras, que recogerá los antecedentes y situación previa a las mismas, las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada, detallándose los factores de todo orden a tener en cuenta.

- b) Los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida, así como los que delimiten la ocupación de terrenos y la restitución de servidumbres y demás derechos reales, en su caso, y servicios afectados por su ejecución.*
- c) El pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará la descripción de las obras y se regulará su ejecución, con expresión de la forma en que esta se llevará a cabo, las obligaciones de orden técnico que correspondan al contratista, y la manera en que se llevará a cabo la medición de las unidades ejecutadas y el control de calidad de los materiales empleados y del proceso de ejecución.*
- d) 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. El presupuesto se ordenará por obras elementales, en los términos que reglamentariamente se establezcan.*
- e) Un programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra de carácter indicativo, con previsión, en su caso, del tiempo y coste.*
- f) Las referencias de todo tipo en que se fundamentará el replanteo de la obra.*
- g) El estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras.*
- h) Cuanta documentación venga prevista en normas de carácter legal o reglamentario.*

Ahora bien, para ahondar sobre dicha cuestión, a falta de un desarrollo reglamentario general de la LCSP, continúa vigente en la actualidad, en todo lo que no contradiga a la LCSP, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se efectúa una especial referencia al contenido de los proyectos de obras:

- el artículo 130 determina con total claridad que *«el cálculo de los precios de las distintas unidades de obra se basará en la determinación de los costes directos e indirectos precisos para su ejecución, sin incorporar, en ningún caso, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que pueda gravar las entregas de bienes o prestaciones de servicios realizados»*.
- por otra parte, el artículo 131 declara que *«se denominará presupuesto de ejecución material el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las partidas alzadas»*.
- finalmente, este mismo artículo 131 define el presupuesto base de licitación de la obra incrementando el de ejecución material en los gastos generales de estructura que inciden sobre el contrato (incluyen un beneficio industrial) y el Impuesto sobre el Valor Añadido que grave la ejecución de la obra, cuyo tipo se aplicará sobre la suma del presupuesto de ejecución material y los gastos generales de estructura.

De este esquema, se deduce que existen dos niveles cálculo: por una parte, la imputación directa de los factores para los que resulta posible su medición y, por otra, la repercusión de otros costes (costes indirectos, beneficio e impuestos) que se suman al presupuesto para la determinación del importe total de las obras.

En definitiva, la norma reglamentaria exige que los proyectos de obra dispongan de dos valoraciones, el presupuesto de ejecución material (PEM), que no incluye el IVA ni los gastos generales; y el presupuesto base de licitación (tradicionalmente llamado presupuesto de contrata) que parte de PEM al que se le adiciona los gastos generales, el beneficio industrial y el IVA.

III. El proyecto en la ejecución de obras por la propia Administración

Con carácter general, las ejecuciones de las obras en la Administración Pública deben llevarse a cabo por contratistas mediante la licitación de los correspondientes contratos. No obstante, el artículo 30 de la LCSP prevé la posibilidad de que los propios servicios de la Administración Pública puedan

realizar obras, ya sea empleando exclusivamente medios propios no personificados o con la colaboración de empresarios particulares, relegando esta ejecución, de manera excepcional, a determinados supuestos específicos que se recogen en dicho artículo y que son los siguientes:

- a) Que la Administración tenga montadas fábricas, arsenales, maestranzas o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para la realización de la prestación, en cuyo caso deberá normalmente utilizarse este sistema de ejecución.
- b) Que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5 por 100 del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma.
- c) Que no haya habido ofertas de empresarios en la licitación previamente efectuada.
- d) Cuando se trate de un supuesto de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.
- e) Cuando, dada la naturaleza de la prestación, sea imposible la fijación previa de un precio cierto o la de un presupuesto por unidades simples de trabajo.
- f) Cuando sea necesario relevar al contratista de realizar algunas unidades de obra por no haberse llegado a un acuerdo en los precios contradictorios correspondientes.
- g) Las obras de mera conservación y mantenimiento, definidas en el artículo 232.5.
- h) Excepcionalmente, la ejecución de obras definidas en virtud de un anteproyecto, cuando no se aplique el artículo 146.2 relativo a la valoración de las ofertas con más de un criterio de adjudicación.

La norma continúa indicando que, en los supuestos contemplados en las letras a), b), c), e) y f) anteriores, deberá redactarse el correspondiente proyecto, cuyo contenido se fijará reglamentariamente.

Como ya se ha indicado anteriormente, a falta de un desarrollo reglamentario general de la LCSP, hay que acudir al Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Así, para conocer aquellos aspectos que desarrolla la escueta regulación contenida en la LCSP en cuanto a la ejecución de obras por la propia Administración, hay que estar a lo dispuesto en el capítulo V del Título I del Real Decreto mencionado, denominado «De la ejecución de obras por la propia Administración» que comprende los artículos del 174 al 179.

En particular, el artículo 178 del Reglamento contiene las determinaciones relativas al presupuesto de ejecución y contenido de los proyectos en los siguientes términos:

- 1. El presupuesto de la obra que directamente vaya a ejecutarse por la Administración, cuando se prevea la adopción de este sistema, será el obtenido como de ejecución material, incrementado en el porcentaje necesario para atender a las percepciones que puedan tener lugar por el trabajo o gestión de empresarios colaboradores a que se refiere el artículo 176 de este Reglamento, incluyendo, como partida independiente, el Impuesto sobre el Valor Añadido que corresponda.*
- 2. Los proyectos de obras que vayan a ser ejecutados por la Administración, fuera de los supuestos de los párrafos d), g) y h) del apartado 1 del artículo 152 la Ley, deberán contener las determinaciones que se recogen en el artículo 124 de la propia Ley. En todo caso, el presupuesto estará descompuesto en tres parciales, de materiales, maquinaria y mano de obra, en los que se detalle de forma unitaria la repercusión de los tres conceptos señalados en cada una de las unidades de obra, todo ello de acuerdo con el cuadro de precios descompuestos de las mismas que, en cualquier caso, deberá contener el proyecto.*
- 3. Los presupuestos descompuestos se tomarán como base cuando se trate de contratar materiales, maquinaria o mano de obra de forma*

separada. Si esta contratación fuera por unidades de obra, se tomará como base el cuadro de precios que necesariamente deberá figurar en el proyecto sin descomposición de los mismos.

4. En el supuesto del párrafo e) del artículo 152.1 de la Ley, el presupuesto del proyecto será fijado de forma estimativa y en el del párrafo f) tomando como base los precios fijados por la Administración de conformidad con el artículo 146.2 de la Ley.

5. En todo caso, en los proyectos que vayan a servir como base para la modalidad de ejecución de obras por la Administración no se podrá simplificar, refundir ni suprimir ninguno de los documentos que lo integran.

Parece evidente que, tratándose de obras ejecutadas totalmente por la propia Administración, los conceptos de costes generales y beneficio industrial desaparecen por las propias características de la ejecución de las obras. Es lo que la norma reglamentaria establece en su primer párrafo, en el que determina que el presupuesto de la obra ejecutada por la Administración englobe el importe de ejecución material, más el importe que se vaya a satisfacer a empresarios colaboradores, más el Impuesto sobre el Valor Añadido, que se ha de incluir, si bien como partida independiente.

Este valor, identificado como presupuesto de la obra, es el que se debe tomar como importe total de proyecto, en opinión de esta Junta Consultiva, al entender que con el término «total» el legislador quiso referirse a la cifra que comprende todos y cada uno de los elementos económicos que forman parte del proyecto. Téngase en cuenta que el proyecto de obras comprende los documentos que se elaboran para conocer cómo se ha de ejecutar la obra y el coste completo que tiene para la Administración, por lo que el importe total del proyecto no puede referirse sino al precio total que supone para la Administración su ejecución, incluyendo el IVA, aunque sea en una partida diferenciada, tal y como exige el artículo 178 reproducido.

En este sentido, hay que recordar, además, el carácter extraordinario que la LCSP otorga a la ejecución de las obras por la propia Administración, lo que motiva que la norma deba ser interpretada de manera estricta y restrictiva. A estos efectos, si el legislador hubiera querido establecer un concepto diferente, efectivamente lo habría dispuesto en la norma de tal manera que se hubiera referido a términos tales como valor estimado, presupuesto de ejecución material o, incluso, hubiera realizado una mención expresa a la exclusión del IVA para calcular el 60% que limita la contratación con colaboradores.

III. CONCLUSIÓN

El porcentaje del 60 por ciento, hasta cuyo límite será posible la contratación de colaboradores, se ha de calcular sobre el importe total del proyecto, obtenido como el presupuesto de ejecución material, incrementado en el porcentaje necesario para atender a las percepciones que puedan tener lugar por el trabajo o gestión de empresarios colaboradores, incluyendo, como partida independiente, el Impuesto sobre el Valor Añadido que corresponda.

Informe 2/2024, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 11 de julio de 2024.