

02-024

ESTIMATED COST IN PUBLIC PROCUREMENT OF WORK AND SERVICE CONTRACTS: PROMOTING TRANSPARENCY IN ITS DEFINITION.

Castel Aznar, Luis ⁽¹⁾; Montalbán Domingo, Laura ⁽¹⁾; Pellicer Armiñana, Eugenio ⁽¹⁾; Catalá Alís, Joaquín ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Universitat Politècnica de València

The estimated cost represents the economic amount assigned by the procurer to a specific project or service and serves as a reference budget in a bidding process. According to the Spanish legislation, the estimated cost is named “Presupuesto Base de Licitación” (PBL) and must include all the costs involved in the contracting process with sufficient coverage of the works or services to be executed and with the absence of unjust enrichment. However, currently, the definition of the PBL in public procurement of the construction industry stands out for its lack of transparency regarding the definition of these costs, leading to constant objections by bidders in search of clarity, quality, and precision in the definition of the PBL. Therefore, this research proposes to analyze the cost structure in order to draw up the PBL in a public contract for works or services; to examine its components from the point of view of their nature and origin; and, to establish the theoretical conceptual framework necessary for the breakdown of the PBL to include all the costs that constitute the object of the contract.

Keywords: Estimated cost, public procurement; work contract; service contract; Presupuesto Base de Licitación.

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN EN LOS CONTRATOS DE OBRA Y SERVICIOS: IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA EN SU DEFINICIÓN.

El Presupuesto Base de Licitación (PBL) representa la cantidad económica que asigna el órgano de contratación a un determinado proyecto o servicio y que sirve como presupuesto de referencia en un proceso de licitación. Según la legislación española, el PBL debe incluir todos los costes que intervienen en el proceso de contratación con una cobertura suficiente de las obras o servicios a ejecutar y con ausencia de enriquecimiento injusto. Sin embargo, en la actualidad, la definición del PBL de los contratos del sector destaca por su falta de transparencia respecto a los costes que engloba, derivando en constantes impugnaciones por parte de los licitadores en búsqueda de la claridad, calidad y precisión en la definición de dicho presupuesto. Por tanto, la presente investigación plantea un análisis de la estructura del coste con el objeto de confeccionar el PBL en un contrato público de obras o servicios; examina sus componentes desde el punto de vista de su naturaleza y de su origen; y, establece el marco teórico conceptual necesario para que el desglose del PBL recoja todos los costes que constituyen el objeto del contrato.

Palabras claves: Presupuesto Base de Licitación; contratación pública; contrato de obra; contrato de servicios

Correspondencia: Laura Montalbán Domingo laumondo@upv.es



©2021 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

La gestión de las compras públicas supone una importante responsabilidad para las entidades del sector público. Uno de los elementos más relevantes en las licitaciones públicas es el Presupuesto Base de Licitación (PBL). El PBL representa la cantidad económica que asigna el órgano de contratación a un determinado proyecto o servicio y sirve como presupuesto de referencia en un proceso de licitación (Castel, 2018). El monto económico que establece el órgano de contratación para estimar el PBL en las licitaciones públicas se encuentra enmarcado en una estrecha horquilla para conseguir el nivel de eficacia y eficiencia que se le exige. Por un lado, no debe superar el precio de mercado; por otro, no debe quedar por debajo del coste de la prestación. Esta cuestión conduce al órgano de contratación a la necesidad de establecer el «valor razonable» del contrato como equivalente del precio general del mercado (Gómez, 2019).

Bajo la perspectiva del licitador, una correcta estimación del PBL y su justificación en los pliegos de la licitación es de capital importancia ya que, con base en él, fija la puja o cuantía económica por la que se compromete a ejecutar las obras o los servicios licitados. Por tanto, un bajo PBL traerá como consecuencia ofertas que generarán importantes tensiones y dificultades en el desarrollo del contrato con los sobrecostes, modificaciones y aumento de los plazos que conlleva. Por otro lado, un PBL alto creará una dinámica de bajas desorbitadas que traerán asociadas con toda probabilidad ofertas anormales o desproporcionadas.

En consecuencia, resulta importante destacar la necesidad de realizar una estimación del PBL que incluya todos los costes que intervienen en el proceso, a precios de mercado y con la máxima transparencia y calidad en su confección. Con base en ello, en la presente investigación se realiza, para los contratos de obras y servicios, un análisis de la estructura del coste examinando sus componentes desde el punto de vista de su origen y naturaleza estableciendo el necesario marco teórico conceptual para que el desglose del PBL recoja todos los costes que constituyen el objeto del contrato.

1 Fundamento legislativo y determinación del PBL en la legislación vigente. Principales inconvenientes en su definición.

El PBL, como referencia básica para que los licitadores hagan su oferta económica, debe estar directamente relacionado con el objeto del contrato y contener el valor de las prestaciones que se licitan. Debe aparecer suficientemente desglosado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), o documento regulador, tal como disponen tanto el artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), como el artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

En las licitaciones públicas este presupuesto no puede ser superado por las ofertas presentadas por los licitadores ya que la LCSP entiende este presupuesto como el límite máximo que el órgano de contratación puede comprometer (art.100.1, LCSP). Los órganos de contratación, haciendo uso de su discrecionalidad técnica, son los encargados de establecer el PBL vigilando que sea conforme con los precios de mercado (art. 100.2, LCSP).

Para su cómputo, la LCSP establece en su artículo 100.2 cuatro importantes prescripciones:

- Los órganos de contratación deben velar por que el presupuesto base de licitación se adecúe a los precios de mercado.
- El PBL debe desglosarse en los costes directos, indirectos y otros costes eventuales necesarios para su determinación.

- El desglose del PBL debe incorporarse en el PCAP o documento regulador de la licitación.
- En los contratos donde el coste de los salarios de las personas empleadas forme parte del precio total de dicho contrato, deben indicarse de forma desglosada, con desagregación de género y categoría profesional, además deben respetar los convenios laborales de aplicación.

La doctrina establecida por las resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (TARC) y los informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa (JJCC) inciden en que el PBL debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes (JJCC exp. 42/2018). Instruye que su ajuste a los precios de mercado debe entenderse como un techo, pues tiene por objeto la viabilidad de las prestaciones, la garantía del equilibrio entre las partes y la ausencia del enriquecimiento injusto; y, por último, que el PBL tiene la consideración de criterio técnico, gozando el órgano de contratación de la discrecionalidad técnica para configurarlo (TARC recurso nº 1070/2019).

En la LCSP, la contextualización del «precio de mercado» es casi inexistente y puede considerarse como un concepto jurídicamente indeterminado (Pintos, 2020). En la Teoría Económica, el precio de mercado no tiene que corresponderse con el importe de adjudicación del contrato ya que este precio existe antes de la licitación (Gómez, 2020). Según este autor, el PBL debe converger al valor razonable o valor que tiene en cuenta las ventajas e inconvenientes que cada adjudicatario obtendrá con la ejecución del contrato (Gómez, 2020).

A la vista de la redacción del artículo 100.2, de la interpretación doctrinal y del marco teórico indicado anteriormente, se puede suponer que el legislador ha querido expresar que se incluyan en el PBL todos los costes que intervienen en el proceso (obra o servicio) con una cobertura suficiente de las obras o servicios a ejecutar y con ausencia de enriquecimiento injusto. También, que dichos costes se adapten y sean coherentes con los precios que establece el mercado, con los convenios laborales vigentes en cada momento, que su justificación y desglose por naturalezas sea suficiente y que esté a la vista del licitador en el PCAP o documento regulador equivalente.

Con esta interpretación establecida para el desarrollo del PBL se deben cumplir los principios de calidad y transparencia. En efecto, el principio de calidad obliga al sector público a observar las reglas y parámetros de perfección necesarios para satisfacer sus necesidades durante todo el proceso licitatorio. Por otra parte, un desglose completo y transparente del PBL garantiza la objetividad, la igualdad de trato y la imparcialidad mediante la publicidad y la nitidez de los actos, y por tanto el cumplimiento de otros principios asociados como el de publicidad, moralidad e imparcialidad.

Sin embargo, en la actualidad, la definición del PBL en los contratos del sector público destaca por su falta de transparencia respecto a los costes que engloba, derivando en constantes objeciones por parte de los licitadores en búsqueda de la claridad, calidad y precisión en la definición de dicho presupuesto (Pintos, 2021).

En los contratos de obra, existe un Presupuesto de Ejecución Material (PEM) suficientemente desglosado, justificado y completo que se incluye en el documento «proyecto de construcción». Los artículos 233.1 d) de la LCSP y 131 del RGLCAP contienen las reglas para determinar el PEM y a partir de este el PBL en un contrato de obra.

En primer lugar, el artículo 131 del RGLCAP define como PEM la suma de los productos de las mediciones de las distintas unidades de obra por los precios unitarios de cada una de ellas, más las partidas alzadas y, en segundo lugar, establece que el PBL se obtiene

incrementando el PEM con dos coeficientes que inciden sobre el contrato, repartidos en dos porcentajes que hay que aplicar sobre el PEM. El primero se refiere a los gastos generales, que se estiman entre un 13 y un 17% en función de las circunstancias concurrentes, y el segundo el 6% en concepto de beneficio industrial del contratista.

En lo que respecta a los contratos de servicios, debido a su gran variedad y a las diferentes características de cada uno, se hace difícil dar una regla general como la indicada anteriormente para el contrato de obra. Por tanto, la normativa vigente no especifica el valor de los porcentajes de gastos generales y beneficio industrial en este tipo de contratos y, consecuentemente, la aplicación estricta de los coeficientes anteriores cae en el ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, existiendo una asimetría respecto del contrato de obra y una falta de transparencia, precisión y calidad (Lucena, 2020), así como una anomalía que debería corregirse por ser una práctica inadecuada (Castillo, 2020).

La Figura 1 muestra ejemplos de distinta aplicación de los coeficientes de gastos generales (GG) y Beneficio industrial (BI) en contratos de servicios licitados recientemente en España, donde se observa la gran disparidad de criterios a la hora de estimar los Gastos Generales en contratos del mismo objeto (servicios de mantenimiento).

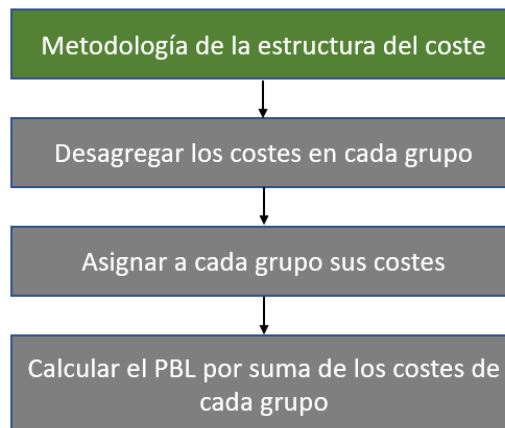
Figura 1: Comparativa de aplicación de GG y BI en contratos de mantenimiento

Contratos de servicios	Órgano de contratación	GG	BI
Mantenimiento integral de torres de iluminación con coronas móviles. Exp.6012100031	Consejería Delegada. Metro de Madrid. S.A.	9%	6%
Mantenimiento integral de las instalaciones de climatización y ACS en edificios del Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona. Exp. 20/137.	Institut Municipal de L'habitatge i Rehabilitació de Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona	13%	6%
Mantenimiento edificios de las sedes judiciales de la Comunidad Autónoma de Galicia. Exp. 2021-SEXU 10/EM	Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia primera y Consellería de Presidencia, Justicia y Turismo	27%	

2 Determinación del PBL basado en la Metodología de la Estructura del Coste

La metodología (figura 2) que se plantea aplicar en el presente trabajo para determinar el PBL con la corrección, transparencia y calidad necesaria, consiste en desagregar los costes que intervienen en el cómputo del PBL en función de su dependencia con respecto al conjunto de agentes y elementos que intervienen en el proceso, asignando a cada grupo los costes que le corresponden y obteniendo el PBL por la suma de los costes de cada grupo.

Figura 2: Esquema de la metodología de cálculo del PBL



El método reglamentario tradicional de estructurar el coste para obtener el PBL se basa en calcular los costes directos e indirectos para confeccionar el PEM y añadirle posteriormente dos coeficientes. Un coeficiente de gastos generales que engloba los gastos de estructura de la empresa y los indicados en el PCAP (Morilla, 2001); y otro en concepto de beneficio industrial entendido como cifra teórica del margen que se considera adecuado (Morilla, 2001). En el citado método tradicional los costes directos se corresponden con los costes identificables con una unidad de obra o servicio y los indirectos con los costes comunes a la unidad de referencia que son compartidos por varias unidades de obra o servicio (Boquera, 2015).

Sin embargo, el órgano de contratación debe conseguir una valoración del contrato que sea razonable, que comprenda costes que respondan a una norma aprobada por el órgano de contratación que sea admisible y con una metodología para su valoración y cálculo que contemple el beneficio del contratista (Gómez, 2019). En esta línea, el autor citado considera que el PBL se puede estructurar en dos elementos: el coste admisible y el beneficio del contratista. Los costes admisibles, se corresponderían con “la valoración, en términos monetarios, del conjunto de las transacciones internas y del consumo de factores aplicados en la producción de bienes y servicios”, y el beneficio con “la retribución que obtiene el adjudicatario por la realización satisfactoria de su prestación” (Gómez, 2019, p.31 y p.33).

Por otra parte, otros autores contemplan una estructura en los costes que intervienen en la composición de las ofertas públicas, que se divide en costes fijos y variables que se asocian a los distintos agentes que intervienen en el proceso licitatorio. En este sentido, Castel (2018, cap. 9) considera cuatro grandes componentes a la hora de estimar el monto o suma de las partidas que integran un contrato público de obra o servicio que se somete a licitación pública: (i) Coste total en la obra o servicio (CTO), que representa a los costes que dependen sólo del proyecto de obra o del servicio; (ii) Coste en la empresa (CEM), que engloba los costes que dependen de la empresa contratista; (iii) Coste al cliente (CCL), que incluye los gastos introducidos por el órgano de contratación en los pliegos; y (iv) el Beneficio industrial (BI).

En esta línea de estructurar el coste se enmarca la metodología propuesta, que se basa en utilizar los mismos costes básicos que el método tradicional para estimar el PBL y confeccionar oferta, pero desafectando el coeficiente de los gastos generales en sus dos naturalezas, la dependiente de la empresa y la dependiente del cliente con el objeto de separar los costes y atribuir a cada parte sus costes específicos. De esta manera, quedan a la vista los cuatro elementos que intervienen en el proceso: la obra o servicio, la empresa contratista, el cliente u órgano de contratación y el beneficio esperado (figura 3).

Figura 3: Componentes de la estructura del PBL



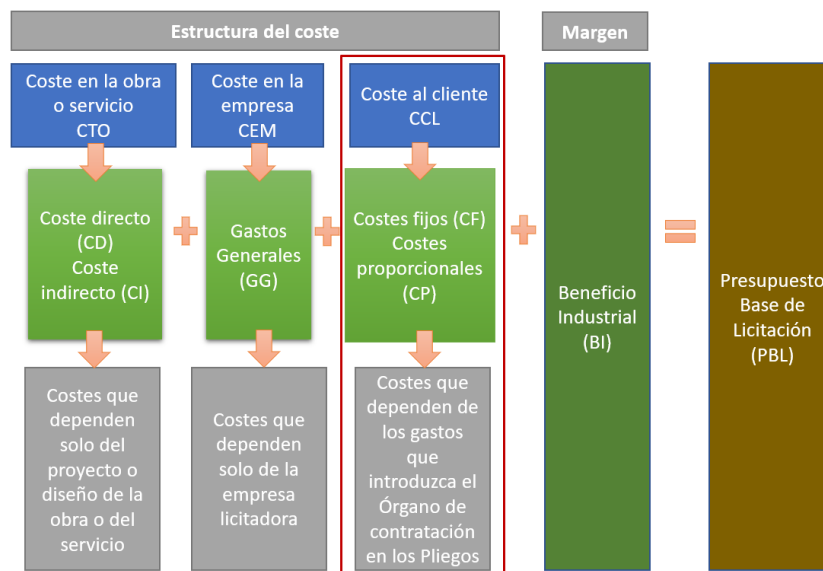
Evidentemente el coste total o PBL debe ser la suma de los cuatro, ya que así se cumple la interpretación establecida anteriormente de que se incluyan todos los costes que intervienen en el proceso.

La diferencia entre el método de cálculo tradicional actual y el propuesto para el cálculo del PBL es el término de coste CCL.

- Método convencional. $PBL = CTO + CEM + BI$ (1)
- Método propuesto. $PBL = CTO + CEM + CCL + BI$ (2)

Con base en la justificación anterior, el esquema de la estructura del PBL planteado es el siguiente (figura 4):

Figura 4 Esquema de la estructura del coste. Desglose del PBL



Los componentes considerados en el nuevo concepto del PBL expresado se analizan en detalle a continuación.

3.1. Coste total en la obra o servicio (CTO)

Los costes en la obra o servicio son los costes directos y los costes indirectos necesarios para ejecutarlos.

Coste directo (CD). Los costes directos son aquellos que son atribuibles directamente a la ejecución de una unidad de trabajo. Es decir, forman parte de su descomposición en unidades elementales. Como costes directos podemos considerar: costes de los materiales (MAT) que intervienen directamente en la ejecución de las unidades de obra o servicio, costes de los medios humanos o mano de obra necesaria para ejecutar esa unidad de obra o servicio (MO),

costes de los equipos y maquinaria necesarios para ejecutarlas ya sean estos costes completos o amortizables (MAQ), subcontratas o proveedores externos (S) que provean de trabajos o servicios al contrato u otros como los medios auxiliares (herramientas, útiles etc.)(AUX). En consecuencia, el coste directo tiene una naturaleza monetaria y se puede calcular mediante la expresión:

$$CD = MAT + MO + MAQ + S + AUX \quad (3)$$

Coste indirecto (CI). Los costes indirectos son aquellos que se producen como consecuencia de la ejecución del trabajo contratado, pero no son atribuibles a una sola unidad de trabajo, sino a varias o a la totalidad de la ejecución. Como costes indirectos podemos considerar: costes del personal directivo, administrativo y técnico asignados a la obra o servicio, costes de oficinas e instalaciones comunes de la obra o servicio, costes de manutención y estancias del personal técnico, administrativo y directivo de la obra, costes de los equipos informáticos, locomoción, comunicaciones y otros similares, etc. La cuantía de estos costes se puede obtener mediante cálculos y estimaciones de los técnicos y son de naturaleza monetaria.

El coste total en la obra o servicio (CTO) se obtiene de la siguiente expresión:

$$CTO = CD + CI \quad (4)$$

El CTO se corresponde con el PEM en el contrato de obra, esto es $CTO = PEM$

El ajuste de este coste a los precios de mercado es complicado. Una metodología rápida y sencilla que permite detectar su conciliación se puede desarrollar a través del estudio de las desviaciones del presupuesto del proyecto en comparación con las bases de precios existentes. El método utiliza el criterio de que no hay más del 15% de diferencia por encima o por debajo del precio de la base de datos, considerando como criterio de aceptación del presupuesto cuando al menos el 70% de los precios básicos están en dicho intervalo. (Fuentes et al (2015).

3.2. Coste en la empresa (CEM)

Los costes de la empresa se corresponden con los gastos de estructura o Gastos Generales (GG) de la empresa exclusivamente y no dependen ni tienen relación alguna con las obras o los servicios a ejecutar ya que se generan con independencia de si el operador económico ejecuta o no el contrato. Se pueden descomponer en los siguientes grandes grupos (Castel, 2018, cap.9): Costes o gastos de administración de la empresa (GA); Costes de los servicios de empresa (SE); Costes de las infraestructuras técnicas (IT); Costes o gastos financieros (GF); Costes o gastos de postventa (Gpv); y otros gastos (OG).

De forma que:

$$CEM = GG \text{ empresa} = GA + SE + IT + GF + Gpv + OG \quad (5)$$

Los costes de administración (GA) son gastos que surgen como consecuencia de ejercer y dirigir la actividad de la empresa. Estos gastos incluyen: gastos de gerencia, administración, recursos humanos, contabilidad, alquileres de oficinas centrales y periféricas, mantenimientos, consumos, materiales, consumibles adquiridos, y los gastos de funcionamiento y formación de la empresa, entre otros.

Los costes de los servicios de empresa (SE), lo componen los gastos de los servicios sectoriales de la misma que suelen ser: servicios de estudios y departamento comercial, servicio de compras, de calidad, de prevención y seguridad y salud, servicio de protección ambiental, servicios de I+D+i u otros.

Los gastos generales de la empresa también pueden incluir los costes de infraestructuras técnicas (IT) del operador económico como son los parques de maquinarias, talleres, laboratorios, equipamientos especiales etc.

Como gastos financieros (GF) entendemos aquellos que se generan como consecuencia de la necesidad de financiarse con recursos ajenos. Además de considerar los gastos financieros propios del operador económico, hay que tener en cuenta que, en ocasiones, los promotores proponen contratos con necesidades financieras particulares, cuestión esta que vendrá recogida en el pliego de la licitación, por lo que hay que realizar el correspondiente estudio financiero para estimar el porcentaje que se aplica en el estudio, para añadirse a los gastos financieros del contrato.

Los gastos postventa (Gpv) son las provisiones de los gastos que se pueden ocasionar durante el periodo de garantía de la obra o del servicio, como pueden ser las reparaciones o sustituciones de material defectuoso instalado.

En el concepto de Otros Gastos, podemos incluir otros costes de naturaleza distinta a los expresados como pueden ser provisiones generales que dicte la empresa licitadora o que resulte conveniente incluir a la vista del objeto del contrato a licitar.

A diferencia del coste total en obra (CTO), que siempre se calcula en valor económico, estos costes se determinan mediante porcentajes referidos a la producción esperada en el ejercicio en cuestión, y pueden variar mucho de una empresa a otra, ya que dependen tanto de parámetros de gestión como la organización la eficacia y la eficiencia de la empresa, como de los puramente económicos, como pueden ser las amortizaciones, créditos etc.

3.3. Coste al cliente (CCL)

Una vez obtenido el coste total en obra (CTO) y el coste a la empresa CEM o GG de empresa, debemos incorporar los costes que le son propios al cliente o promotor y que deriva al empresario a través de los pliegos de la licitación que denominamos (CCL).

Estos costes, pueden tener dos naturalezas: los porcentuales, cuyo valor económico depende de la oferta que se efectúe, y por tanto no se conocen a priori, que denominamos Costes Proporcionales (CP), como la licencia de obras o las tasas de inspección; y en otros casos los de naturaleza monetaria, que denominamos Costes fijos (CF), de los que se conoce su importe exacto, como los gastos de los anuncios de licitación, proyectos o documentos técnicos que sea necesario asumir u otros costes fijos que debe asumir el adjudicatario del contrato y que vengan especificados en los pliegos.

En general, un listado de los posibles gastos a contemplar son los que se recogen en la figura 5 donde se indica su naturaleza (porcentaje o cantidad fija).

Figura 5: Costes fijos y proporcionales

Conceptos	Naturaleza	
	CF (€)	CP (%)
Fianza provisional		x
Fianza definitiva		x
Fianza complementaria		x
Gastos de redacción de proyectos	x	x
Gastos y tasas de inspección		x
Gastos de dirección de Obra	x	x
Gastos de asistencias técnicas	x	x
Anuncios y publicidad	x	
Licencias municipales		x
Mejoras exigidas en los pliegos	x	
Otros gastos derivados al contrato	x	x

3.4. El Beneficio industrial (BI)

El beneficio industrial es el derecho del contratista a obtener una ganancia después de ejecutar las prestaciones del contrato y haber asumido los riesgos inherentes al mismo. (Velásquez, 2011). Este margen se expresa en porcentaje del PEM, y el valor que contempla el art 131.1 del RGLCAP para el contrato de obra es el 6%.

En los contratos de servicio, como se ha indicado anteriormente, no existe un desarrollo legislativo que fije un valor del beneficio para este tipo de contrato, aunque es habitual utilizar el mismo porcentaje que en el caso de obra.

3 Caso de estudio y análisis comparativo

Para realizar un análisis comparativo planteamos un ejemplo de contrato de obra y otro de servicio.

4.1 Ejemplo de desarrollo de un PBL en un contrato de obra

Con el procedimiento descrito anteriormente, vamos a tomar un ejemplo para calcular el PBL de un contrato de obra, que consiste en la ejecución de una infraestructura con un PCAP en el que se indica que el contratista debe abonar las tasas de inspección (4% sobre el PEM) y la licencia municipal que corresponda, que suponemos del 4,2%.

Si realizamos el cálculo como es habitual en los órganos de contratación, afectando al PEM con los coeficientes del 13% (por ejemplo) para gastos generales del contrato y del 6% para beneficio industrial tenemos (figura 6):

Figura 6: Ejemplo de confección de un PBL en un contrato de obra con tasas, licencia de obra y costes de anuncio aplicando los valores mínimos del artículo 131 del RGLCAP

Estructura según PCAP	Resumen del presupuesto	Importe (€)	Observaciones
	Capítulo 1.- Obra Civil	651.898,35	
	Capítulo 2.- Instalaciones	24.535,28	
	Capítulo 3- Acometida eléctrica	3.487,12	Desglose de unidades de obra en proyecto de construcción
Costes directos e indirectos	Capítulo 4.- Seguridad y salud	10.198,81	
	Capítulo 5.- Gestión de residuos	740,13	
	Total PEM	690.859,69	CTO = (CD + CI) ó PEM
	Gastos Generales (GG) 13% S/PEM	13% 89.811,76	
	Beneficio Industrial (BI) 6% S/PEM	6% 41.451,58	
	Total Gastos de empresa	131.263,34	
	Pres. base de licitación sin IVA	822.123,03	
PBL	IVA al 21%	21% 172.645,84	PBL
	Pres. base de licitación con IVA	994.768,87	

Aplicando la metodología propuesta anterior al caso en estudio, tendríamos el siguiente desglose del presupuesto (figura 7):

Figura 7: Ejemplo de confección de un PBL en un contrato de obra con Tasas, Licencia de obra y costes de anuncio aplicando la metodología de “costes estructurados”

Estructura según Art. 100.2 LCSP 2018	Resumen del presupuesto según costes estructurados	CP	Importe (€)	Observaciones
Coste total en la obra (CTO)	Capítulo 1.- Obra Civil		651.898,35	Desglose de unidades de obra en proyecto de construcción
	Capítulo 2.- Instalaciones		24.535,28	
	Capítulo 3.- Acometida eléctrica		3.487,12	
	Capítulo 4.- Seguridad y salud		10.198,81	
	Capítulo 5.- Gestión de residuos		740,13	
	<i>Total PEM</i>		<i>690.859,69</i>	<i>CTO = (CD + CI) ó PEM</i>
Coste en la empresa (CEM)	<i>Total Gastos Generales (GG)</i>	<i>13%</i>	<i>89.811,76</i>	<i>GG (mín. valor Art 131.1 RGLCAP)</i>
		<u>CP</u>	<u>Importe (€)</u>	
Coste al cliente (CCL)	Licencia municipal 4,2% s/PEM	4,20%	29.016,11	Según cláusulas PCAP
	Tasa de inspección 4,0% s/PEM	4,00%	27.634,39	
	Anuncio de licitación (CF)		800,00	
	<i>Total gastos fijos y proporcionales del contrato</i>	<i>8,20%</i>	<i>57.450,49</i>	<i>CCL</i>
Margen	<i>Beneficio Industrial (BI) 6% sobre PEM</i>	<i>6,00%</i>	<i>41.451,58</i>	<i>BI (Valor Art 131.1 RGLCAP)</i>
PBL	<i>Pres. base de licitación sin IVA</i>		879.573,53	<i>PBL = CTO + CEM + CCL + BI</i>
	IVA al 21%	21%	184.710,44	
	<i>Pres. base de licitación con IVA</i>		<i>1.064.283,97</i>	

Por comparación entre las figuras anteriores 6 y 7 vemos que de un método a otro la diferencia económica es importante: 69.515,10 €, con IVA en total de más en el modelo estructurado del coste, que representa en este caso un 7% de incremento sobre el modelo convencional. Además, en el modelo propuesto se observa que el coeficiente total en porcentaje aplicado al PEM ($GG+CCL = 13\% + 4,20\% + 4\% = 21,2\%$) excede del intervalo del 13% del 17% que indica el artículo 131.1 RGLCAP.

4.2 Ejemplo de desarrollo de un PBL en un contrato de servicios

La resolución nº 633/2019 del TACRC, refiriéndose a un contrato de servicios, interpreta que no es exigible legalmente una subdivisión, ad infinitum, del desglose del presupuesto de cada una de las múltiples prestaciones del contrato.

En nuestro caso (figura 8) tomamos un contrato tipo de servicios de mantenimiento en dos años de un edificio público, donde como criterios objetivos, además del precio, se indican dos mejoras sin coste para la administración: (i) Bolsa económica por la que se otorgan 15 puntos si se ofrece en su valor máximo de 20.000 €/anuales; y (ii) una bolsa de horas por la que se otorgan 5 puntos si se ofrece su valor máximo de 300 €/anuales.

Figura 8: Ejemplo de confección de un PBL en un contrato de servicios con mejoras sin coste para la administración, aplicando los valores mínimos del artículo 131 del RGLCAP

Estructura según PCAP	Resumen del presupuesto según PCAP (Expediente CNMY20/CD10A/10)	Importe 1º Año	Importe 2º Año	Importe (€)	Observaciones
Costes directos e indirectos	Jefe de mantenimiento	41.704,13	42.329,69	84.033,82	Incremento 1,5% 2º Año
	Operarios	326.450,32	331.347,07	657.797,39	Incremento 1,5% 2º Año
	Vehículos	16.740,00	16.740,00	33.480,00	Sin variación
	Gastos diversos	20.600,00	20.600,00	41.200,00	Sin variación
	Atención 24 h	9.203,86	9.341,92	18.545,78	Incremento 1,5% 2º Año
	Total presupuesto	414.698,31	420.358,69	835.057,00	
	Gastos Generales (GG) 13% S/PEM			13%	108.557,41
Beneficio Industrial (BI) 6% S/PEM			6%	50.103,42	
	Total Gastos			158.660,83	
	Presupuesto base de licitación sin IVA			993.717,83	
PBL	IVA al 21%		21%	208.680,74	
	Presupuesto base de licitación con IVA			1.202.398,57	

Aplicando la metodología propuesta anterior tendríamos el siguiente desglose del presupuesto (figura 9):

Figura 9: Ejemplo de confección de un PBL en un contrato de servicios con mejoras sin coste para la administración, aplicando los valores mínimos del artículo 131 del RGLCAP, según la metodología de la estructura del coste.

Estructura según PCAP	Resumen del presupuesto según PCAP (Expediente CNMY20/CD10A/10)	Importe 1º Año	Importe 2º Año	Nat.	Importe (€)	Observaciones
Coste total del servicio (CTO)	Operarios	326.450,32	331.347,07	CD	657.797,39	Incremento 1,5% 2º Año
	Gastos diversos	20.600,00	20.600,00	CD	41.200,00	Sin variación
	Atención 24 h	9.203,86	9.341,92	CD	18.545,78	Incremento 1,5% 2º Año
	Ingeniero jefe de mantenimiento	41.704,13	42.329,69	CI	84.033,82	Sin variación
	Vehículos	16.740,00	16.740,00	CI	33.480,00	Sin variación
Coste al cliente (CCL)	Mejora nº1 Bolsa económica sin coste para la administración	20.000,00	20.000,00	CD	40.000,00	Según criterios objetivos de adjudicación
	Mejora nº2 Bolsa de 300 h /año sin coste para la administración (valorada a convenio 15,53 €/h)	4.659,00	4.728,89	CD	9.387,89	Según criterios objetivos de adjudicación (Incremento 1,5% 2º Año)
	Total coste CTO + CCL				884.444,88	
Coste en la empresa (CEM)	Total Gastos Generales (GG) 13% S/PEM			13%	114.977,83	CEM
Margen	Beneficio Industrial (BI) 6% S/PEM			6%	53.066,69	BI
	Presupuesto base de licitación sin IVA				1.052.489,41	
PBL	IVA al 21%			21%	221.022,78	PBL
	Presupuesto base de licitación con IVA				1.273.512,19	

Por comparación entre las Figuras anteriores 8 y 9 vemos que de un método a otro la diferencia económica es importante: 71.113,62 €, con IVA, en total de más en el modelo

estructurado del coste, que representa en este caso un 6 % de incremento sobre el modelo convencional.

4 Conclusiones y futuras líneas de investigación

Del estudio realizado, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Las características que debe respetar el PBL para cumplir con las directivas comunitarias y la LCSP que las transpone se pueden resumir en que el PBL debe desarrollarse siempre con base en precios de mercado, con una estructura transparente, de calidad, completa y suficientemente desglosada en costes directos, indirectos y otros eventuales costes inherentes al contrato, debiéndose incorporar, en todo caso, en el PCAP o documento regulatorio de la licitación.

El intervalo del coeficiente del 13% al 17 % sólo es aplicable reglamentariamente al contrato de obra, aunque se admite, por los tribunales y órganos consultivos, de forma orientativa, su aplicación en los contratos de servicios dentro de los parámetros de discreción que la LCSP otorga al órgano de contratación. En los contratos de servicio corresponde al órgano de contratación fijar los coeficientes para escalar el PEM de forma discrecional, por lo que se reduce la transparencia. Además, se aprecian criterios dispares en su aplicación como se ha puesto de manifiesto con el ejemplo mostrado (figura 1).

Entrando en el fondo de los coeficientes indicados en el RGLCAP se constata que no existe la suficiente transparencia en la determinación el intervalo de coeficientes del 13 al 17% ya que no existen estudios científicos que respalden estos valores, desconociéndose por la misma razón su ajuste a los precios y condiciones de mercado.

Al aplicar la metodología de la estructura del coste planteada, se aumenta la transparencia y calidad del PBL, eliminando incertidumbres respecto de lo que incluye el coeficiente de GG que indica el artículo 131.1 del RGLCAP (13%-17%). Se constata además que este método conduce a PBL de mayor importe que los actuales ya que considera todos los costes que se producen con una desagregación sistemática, cuestión que no sucede con el método convencional que se viene aplicando en los contratos de obras y servicios.

El método expresado permitiría realizar una baja distinta a cada elemento del coste estructurado, (una baja al CTO, otra al CEM, y otra al CCL) de forma que la oferta resultante queda también estructurada permitiendo un mejor análisis y por tanto una mejor detección de los elementos anormales o desproporcionados que pueda contener y por tanto con mayor transparencia que el sistema actual.

La metodología planteada resulta de fácil aplicación, aunque requiere, como el método tradicional, la definición previa del coeficiente CEM.

Para ambos tipos de contrato (obras y servicios) se propone desglosar el coeficiente de «Gastos generales del 13% al 17%» indicado en el artículo 131.1 RGLCAP en dos partes, una fija y otra variable:

$$GG_{131\text{ RGLCAP}} = CEM + CCL = GG_{\text{empresa}} + CCL_{\text{cliente}}$$

- En los contratos de obra, el valor de CEM debe establecerse mediante un porcentaje fijo igual para todos los operadores económicos (empresas constructoras).
- En los contratos de servicios debe establecerse un valor del CEM variable en función de la naturaleza del operador económico respecto de los contratos más habituales que celebra el sector público (empresas de ingeniería, mantenimiento, limpiezas etc.).

- En los contratos de obra y de servicios, el valor de CCL, debe ser variable en cada contrato y debe establecerse por el órgano de contratación en función de los compromisos contractuales que se exijan al operador económico, y debe venir indicado, con su desglose en costes fijos y proporcionales, en los pliegos o documento regulador de la licitación y formar parte del PBL de forma independiente.

Para perfeccionar el método, se proponen las siguientes líneas de investigación: (i) determinar los valores de CEM y BI ajustados al mercado tanto para las empresas constructoras como para las principales empresas de servicios (asistencias técnicas en proyectos y obras, mantenimientos, limpiezas etc.), que pueden ser determinados por referencia a los balances, estados contables y al resultado bruto habitual de las empresas del sector; y (ii) determinar si los costes de mercado están por encima o por debajo de las bases de precios oficiales con objeto de comprobar los Presupuestos de los proyectos con dichos cuadros de precios y comprobar si el coste total en la obra o servicio (CTO) es sensiblemente el mismo para todos los operadores económicos especializados en cada contrato.

Por último, hay que indicar que, como consecuencia de que el método expuesto conduce a PBL de mayor importe que el método actual se hace necesario plantear otra línea de investigación que determine la repercusión que puede tener la aplicación del método de los costes estructurados en los presupuestos de las administraciones públicas.

5 Bibliografía

Boquera, P.S. (2015). Planificación y control de empresas constructoras. Editorial Universitat Politècnica de València. <http://hdl.handle.net/10251/51416>

Castel, L. (2018). Gestión de ofertas y licitaciones públicas. Madrid. La Garceta.

Castillo, F.A. (2020). Las ofertas anormalmente bajas: a propósito de los costes generales y el beneficio industrial. *Revista de Administración Pública*, 212, 347-374. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.13>

España. (LCSP) 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.

España. (RGLCAP) Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Texto consolidado.

España. (JJCC) Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Ministerio de Hacienda. Expediente 42/18. Materia: Interpretación del artículo 100 de la LCSP.

España. (TARC) Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Recurso nº 1070/2019. Resolución nº 1263/2019

España. (TARC) Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Recurso nº 549/2019. Resolución nº 633/2019

- Fuentes-Bargues J.L, & González-Cruz M^a C. & González-Gaya C.& Díaz de Mera-Sánchez M^a P. (2015). A Methodology to Detect the Deviations of the Project's Budget Compared to Market Prices. *Universal Journal of Management* 3(5): 179-186, DOI: 10.13189/ujm.2015.030502
- Gomez, J.C. (2020, 27 Septiembre). La indefinición de «precio general de mercado». Mensaje en: Observatorio de Contratación Pública. <http://www.obcp.es/opiniones/la-indefinicion-de-precio-general-de-mercado>
- Gómez, J.C. (2019) Valores económicos de los contratos: coste y beneficio (el precio). *Revista Gabilex N° Extraordinario Marzo 2019. 19-38*
- Pintos, J. (2020, 16 Marzo). Precio general de mercado y desglose de costes. Mensaje en: <https://www.jaimepintos.com/precio-general-de-mercado-y-desglose-de-costes/>
- Pintos, J. (2021). Desglose del Presupuesto Base de licitación (PBL). Mensaje en: <https://www.jaimepintos.com/desglose-del-presupuesto-base-de-licitacion-pbl/>
- Lucena, J. (2020, 25 Mayo). La asimetría de los poderes adjudicadores en el cálculo de los costes indirectos y del beneficio industrial. Mensaje en: Observatorio de Contratación pública. <http://www.obcp.es/opiniones/la-asimetria-de-los-poderes-adjudicadores-en-el-calculo-de-los-costes-indirectos-y-del>
- Morilla, I. (2001). Guía metodológica y práctica para la realización de proyectos. Tomo II. 3^a edición. Madrid. Colegio de Caminos Canales y Puertos
- Velásquez, V. (2011). Variación de Precio en los Contratos de Ejecución de Obra Pública. *Derecho & Sociedad, (36), 30-34.*

Comunicación alineada con el
Objetivo de Desarrollo Sostenible:

