

En Logroño, a 9 de marzo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**9/06**

Correspondiente a la consulta formulada el 14 de febrero de 2006 (Registrada el 17 de febrero) por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, en relación con el procedimiento de fijación de honorarios por redacción del Proyecto de Modificado nº 2 de las obras de reforma y ampliación del Hospital San Pedro y actuaciones complementarias de urbanización.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja somete a nuestro informe el asunto referido por existir oposición del contratista a la interpretación hecha por la Administración de las cláusulas que rigen la aplicación de los honorarios profesionales relativos a la redacción del Proyecto de Modificado nº 2. La adecuada valoración de los términos de esta disputa jurídica requiere dar cuenta de los antecedentes de la misma.

1. El 25 de marzo de 1999, fue suscrito, entre la representación legal del INSALUD y el del la U.T.E. *C-A-B.*, contrato administrativo para la redacción del Proyecto de las obras de construcción de un Hospital en Logroño, incluido el estudio de seguridad y salud correspondiente y, como objeto condicionado, la dirección facultativa de las referidas obras (Folios 25-27). El precio del contrato fue fijado en 2.094.911,31 € (1.128.029,17 por la redacción del Proyecto y estudio de seguridad y salud; y 966.882,15, por la dirección facultativa).

Expresamente se señala en la *Cláusula Primera* del contrato que:

*“La ejecución del presente contrato ha de ajustarse estrictamente a las cláusulas del mismo y a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, documentos que el contratista declara conocer y aceptar”.*

En lo que interesa al objeto de este dictamen, la *Cláusula Cuarta* señala literalmente:

*“La cantidad contratada por redacción del proyecto y del estudio de seguridad y salud no será revisable en ningún caso. La cantidad contratada para la dirección de las obras será revisable conforme a lo establecido en el cláusula 6 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del presente contrato”.*

En el referido Pliego de Cláusulas administrativas particulares para la contratación de trabajos de consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección de obras mediante el sistema de concurso, procedimiento restringido (Folios 1-24), se establece, entre otras previsiones, las siguientes:

*“6.2 En aplicación del artículo 203.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (corresponde al 202.2 del vigente TRLCAP), el precio del contrato se calculará de acuerdo con el procedimiento descrito en el Anexo I de este Pliego”...*

*“6.3. Conforme a la legislación vigente en la materia no se aplicará al contrato de redacción de proyecto la revisión de precios, excepto que se modifiquen las previsiones económicas establecidas inicialmente para el presupuesto de la obra objeto de este proyecto. En este caso la diferencia de honorarios, si es a favor del técnico, será objeto de la oportuna liquidación que ampare los honorarios definitivos.*

*El precio final resultará por la aplicación al presupuesto de ejecución material y la superficie construida reales del proyecto aprobado por el INSALUD, de los coeficientes señalados en el Anexo I de este Pliego y de la baja de licitación resultante entre el presupuesto total y la oferta económica del adjudicatario (Anexo II)”.*

Y, en el Anexo I, relativo a *“Cálculo del precio de licitación/Honorarios”* se establece en el apartado 1:

*“Los honorarios H se obtendrán en función del presupuesto de ejecución material y de la superficie total construida (S), con arreglo a la siguiente fórmula:*

$$H = (C \times PEM / 100) + IVA,$$

*Donde C es el coeficiente obtenido en el siguiente cuadro...”*

2. El 25 de julio de 2000, las mismas partes contratantes suscriben un nuevo contrato administrativo para la ejecución de los *trabajos complementarios* al contrato de redacción de Proyecto, estudio de seguridad y salud y dirección facultativa de las obras de construcción del Hospital de Logroño (La Rioja), relacionados con la *urbanización de la parcela del hospital que incluyen la construcción de un edificio externo para aparcamiento de vehículos*, adjudicado por 251.389,36 € (correspondiendo, 135.363,50 €, a los trabajos de redacción del Proyecto y estudio de seguridad y salud; y 116.025,86 €, a la dirección facultativa) y,

como objeto condicionado, la dirección facultativa de las obras citadas (Folios 39-41). El Pliego de Cláusulas administrativas particulares aplicable a dicho contrato figura en los Folios 28 a 38.

3. Mediante el Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de La Rioja de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud (INSALUD), la Comunidad Autónoma se subroga en los derechos y obligaciones derivados de los convenios suscritos por el INSALUD, así como de los contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia técnica y de servicios y cualesquiera otros de diferente naturaleza vigentes en el momento del traspaso, cuyo ámbito de aplicación corresponda al territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con efectos desde 1 de enero de 2002 (apartados F y K del Anexo)

4. En aplicación de dichas previsiones y en ejecución de los contratos de obras para la reforma del Hospital *San Pedro*, adjudicados con posterioridad al traspaso por el Gobierno de La Rioja, así como del contrato de consultoría y asistencia para la redacción del Proyecto de reforma y dirección facultativa de las obras del referido hospital, adjudicados en su día por el INSALUD a la U.T.E. *C-A-B.*, previos los trámites preceptivos, el 15 de septiembre de 2003, fue autorizado un Proyecto de Modificado nº 1 del contrato de obras por importe de 3.213.613,81 €.

5. El 27 de abril de 2004, la Dirección facultativa solicitó del órgano de contratación de la Consejería de Salud autorización para redactar el Proyecto de Modificado nº 2, con un presupuesto de ejecución material de 30.509.795,88 € y un presupuesto de contrata de 35.166.628, según resulta del cuadro comparativo de valores respecto del presupuesto inicial, de los Proyectos de Modificados núms. 1 y 2 (folio 44). Se adjunta a dicha solicitud el cálculo de honorarios facultativos relativos a la Redacción del Proyecto de Modificado, que ascienden a 1.379.488,76 €, tomando como base el “Presupuesto unidades que se modifican (columna H del cuadro, que figura en el Folio 48), cuyo importe es de 52.045.762,57 €. La realización de dicho Proyecto de Modificado fue autorizada, el 3 de mayo de 2004, por el Consejero de Salud y, el 2 de agosto de 2004, fue aprobado el Proyecto de Modificado nº 2.

6. El 29 de octubre de 2004, el Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja y el representante legal de la adjudicataria de las obras de reforma del referido hospital (“Hospital *San Pedro*, U.T.E.”), suscriben el contrato para la ejecución de las obras del referido Proyecto de Modificado nº 2 por importe de 35.166.627,63 €, (Folios 49-51).

7. La U.T.E. *C-A-B.*, el 10 de enero de 2005, libra la factura L01/05, correspondiente a la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 (Unidades que corresponden al incremento de presupuesto) del Proyecto del Hospital *San Pedro* en Logroño, por importe de 808.671,40 €. Consta como “Datos de cálculo según Anexo 1”: “*Ejecución Material Partidas Proyectadas...52.045.762,57 €. Incremento de Ejecución Material...30.509.795,56 €*”.

8. El Arquitecto Jefe de Sección de Edificación, del Área de Redacción y

Supervisión de Proyectos, de la Subdirección General de Patrimonio, el 11 de abril de 2005, emite informe técnico sobre los honorarios de la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 de las Obras del Hospital *San Pedro* y actuaciones complementarias de urbanización en el que, tras diversas consideraciones sobre las dificultades de fijación de los honorarios relativos a la redacción de Proyectos de Modificados, señala, en lo que ahora interesa, que, de acuerdo con la Cláusula 6.3 del Pliego, la base para el cálculo de honorarios debe ser la del presupuesto de ejecución material del Proyecto de Modificado nº 2, esto es, 30.509.795,50 € y no la utilizada por el contratista, de 52.045.762,57 €, razón por la que el importe de la factura es de 808.671,40 €.

9. El Consejero de Salud, con fecha 6 de junio de 2005, autoriza el gasto y ordena el pago de la factura L01/05, por importe de 808.671,40 €.

10. La U.T.E. *C-A-B.*, el 22 de julio de 2005, libra la factura L08/05, por importe de 570.817,35 €, correspondiente a la redacción del Proyecto de instalaciones complementarias necesarias para la implantación de los nuevos servicios contemplados en el Proyecto de Modificado nº 2 de las obras del Hospital *San Pedro* en Logroño, (Folio57).

Consta en el expediente una justificación de la factura L08/05, de fecha 27 de octubre de 2005 (Folio58), que dice literalmente:

*“La mencionada factura se presenta por Redacción de Proyecto de Ejecución, correspondiente al diseño y cálculo de las instalaciones complementarias necesarias para adecuar los servicios contemplados en el Proyecto de Modificado nº 2 y permitir la implantación de los equipamientos correspondientes. De acuerdo con el Presupuesto de Ejecución Material de la referida portada y aplicando los coeficientes según contrato, obtenemos: Ejecución Material Instalaciones Projectadas...21.535.967,01”*

Y aplicando la fórmula del Anexo I, se obtiene el importe de 570.817,35 €, que resulta de la diferencia entre los honorarios totales de 1.379.488,76 €, menos la factura L01/05, ya pagada, de 808.671,40 €.

11. El 30 de noviembre de 2005, el Subdirector General de Patrimonio remite informe, emitido por el Arquitecto Jefe de Sección de Edificación del Área de Redacción y Supervisión de Proyectos, en el que, en relación con la justificación de la factura L08/05, se afirma que:

*“Dichas instalaciones están recogidas en la elaboración del Proyecto de Modificado nº 2 y los honorarios correspondientes a dichas instalaciones han sido abonados anteriormente y que los trabajos que fundamentan la factura nº L08/05 se entienden están incluidos en la Factura nº L01/05”.*

Señala, además, el Subdirector General en su escrito que:

*“En relación, no obstante, con el fondo del tema planteado, sobre la fijación de la base que ha de servir para la determinación de los honorarios de la totalidad de la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 citado, se reitera el contenido del informe emitido de fecha 11 de abril de 2005 sobre los citados honorarios”.*

12. Solicitado informe sobre la cuestión a los Servicios Jurídicos adscritos a la Consejería, la Letrada, con fecha 16 de enero de 2006, remite un escueto escrito (Folio 61), en el que afirma literalmente que:

*“Esta Dirección General entiende que el asunto sometido a dictamen es un tema técnico de cuantías económicas que debe ajustarse a los informes técnicos del Área de Redacción y Supervisión de Proyectos, siempre que los mismos se ajusten a la legislación de materias de contratos, a los criterios establecidos en el Pliego de Cláusulas administrativas particulares para la contratación de trabajos de consultoría para la redacción de proyectos y el contrato administrativo suscrito, sin perjuicio que, si hubiera discrepancia en la valoración de los mismos, el órgano de contratación realizará las actuaciones necesarias para resolver las mismas en base al artículo 59 del Real Decreto Legislativo 2/00, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administración Pública”.*

13. La Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, a la vista de los reparos formulados a la factura L08/05 de la U.T.E. referida, mediante escrito de 16 de enero de 2006, da trámite de audiencia a la interesada, de conformidad con el art. 59 TRLCAP.

14. La U.T.E. C-A-B., mediante escrito de 19 de enero de 2006, remitido el 26 de enero, presenta diversas alegaciones, acompañadas de diversa documentación justificativa. Solicita se abone la factura L08/05, por importe de 570.817,35 €, diferencia entre los honorarios aprobados por el órgano de contratación en su Resolución de 2 de mayo de 2004, de importe 1.379.488,76 €, y los realmente pagados, de 808.671,40 €. Se afirma, en síntesis:

-Que el Proyecto de Modificado nº 2 se ha realizado *“a petición de la propia Administración, para cumplir con el nuevo Plan Funcional...”*, y que, en la solicitud de Proyecto de Modificado nº 2, se incluyó el importe de honorarios por redacción del Proyecto de Modificado por importe de 1.379.488,76 €, resultado de la aplicación de los coeficientes establecidos en el contrato vigente sobre el presupuesto de ejecución material, que asciende a la cantidad de 52.045.762, 57 €, cifra *“acordada con la Secretaría General Técnica y la empresa coordinadora INCOSA, contratada por la Consejería como asesora”*, como consta en la documentación justificativa, (Folios 72-79).

-Que el montante de los honorarios formaban parte de la solicitud del Proyecto de Modificado nº 2, aprobado el 2 de mayo de 2004, por el Consejero de Salud, razón por la que entiende que quedó aprobada la solicitud de honorarios por el importe referido, (Folios 80-82).

-Que libró factura por importe de 1.379.488,76 € (Folio 84), aunque *“a petición de la Secretaría General Técnica, esta factura se desdobra en dos”*, la ya pagada, por

importe de 808.671,40 €, y el resto de honorarios, por importe de 570.817,35 €, que está pendiente (folios 83-89). Como explicación se afirma literalmente:

*“Los honorarios incluidos en la solicitud aprobada de Modificado se calculaban sobre el total de las partidas re proyectadas. Siendo así, el desdoblamiento de honorarios requerido por la Administración se hace de la siguiente manera: una primera factura calculada exclusivamente sobre el incremento en el presupuesto de ejecución material que conlleva el Modificado, y una segunda sobre la diferencia entre dicho incremento y el presupuesto total afectado por la re-proyección que supone el Modificado”.*

-Que los honorarios devengados en concepto de redacción del Proyecto de Modificado nº 1 ya fueron retribuidos según el mismo criterio, esto es, *“sobre el presupuesto de ejecución material de las partidas proyectadas, no sobre la diferencia resultante del presupuesto global del Proyecto de Modificado 1 y el Proyecto original”*, según documentos justificativos, (Folios 90-102).

-Que el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España apoya los criterios de tarificación aplicados por la U.T.E., para lo que aporta informe de la Secretaría General de dicho Consejo (Folios 104-106).

-Que el informe redactado por la Oficina de Supervisión de Proyectos es contradictorio, además de no llegar a ninguna conclusión explícita, adjuntándose un informe sobre el cálculo de los honorarios suscrito por el representante legal de la U.T.E. adjudicataria, (Folios 107-117).

15. El Secretario General Técnico, mediante escrito de 31 de enero de 2006, tras un relato de las actuaciones practicadas en el procedimiento, solicita informe a los Servicios Jurídicos adscritos a la Consejería de Salud, que lo emite, el día 13 de febrero de 2006. Dicho informe sienta las tres siguientes conclusiones:

*“1. El Proyecto Modificado nº 2 es casi un nuevo proyecto debido fundamentalmente a la adaptación del Nuevo Plan Funcional aprobado por la Consejería de Salud como consecuencia de la nueva concepción de la prestación sanitaria descentralizada en las Comunidades Autónomas. Dicha circunstancia ha sido reconocida por el Área de Redacción y Supervisión de Proyectos de la Consejería de Hacienda y Empleo y la empresa adjudicataria de la redacción del Proyecto.*

*2. La cuantificación de los honorarios por redacción del Proyecto de Modificado nº 2 debe ajustarse a lo establecido en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de trabajos, consultoría y asistencia para la redacción de proyectos y dirección de obra (cláusula 6) incluso los Anexos del mismo y, de forma complementaria, el R.D. 2512/77, de 17 de junio sobre tarifas de Honorarios de Arquitectos en trabajos de su profesión, partiendo de la realización de casi un nuevo proyecto y al aumento de la superficie a construir.*

*3. La diferencia de interpretación, en la fórmula para determinar los honorarios en los supuestos de Modificados del Proyecto que conlleven una modificación casi total del mismo, entre el Área de Redacción y Supervisión de Proyectos de la Consejería de Hacienda y Empleo y la Empresa redactora del Proyecto, es una cuestión técnica de carácter económico que no puede entrar esta Dirección General al cálculo de los mismos ni determinar las partidas que se han modificado, ya que los mismos deben*

*efectuarse conforme a lo establecido en las normas positivas mencionadas anteriormente y en los principios generales de la contratación , teniendo en cuenta que resulta evidente la modificación sustancial del proyecto debido a circunstancias ajenas y no imputables a la empresa adjudicataria del proyecto.*

*En tal sentido los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 30/93 y 50/95.”*

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 15 de febrero de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 17 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2006, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.i) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos que así lo dispongan las normas aplicables*”, precepto que reitera el artículo 12.2.I) del Reglamento Orgánico y

Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta que en el procedimiento de fijación de los honorarios por la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 de las obras de reforma y ampliación del Hospital *San Pedro* y actuaciones complementarias de urbanización se ha suscitado la oposición del contratista a la interpretación de las cláusulas contractuales en cuanto al cálculo de honorarios, es preceptivo la emisión de este dictamen.

## Segundo

**La base económica del cálculo de honorarios es el “presupuesto de ejecución material”, de acuerdo con el apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aplicable al contrato.**

Como resulta de los Antecedentes de Hecho de la consulta, la discrepancia jurídica sobre los honorarios que corresponden a la U.T.E. *C-A-B*. por la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 de las obras de reforma y ampliación del Hospital *San Pedro* se refiere a la base de cálculo sobre la que se aplican los coeficientes establecidos en el Anexo I, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato. La contratista ha tomado como base “el presupuesto de ejecución material de las partidas re-proyectadas”, esto es, 52.045.762,57 €, por lo que, aplicando la fórmula prevista en el Anexo I, resultan unos honorarios de 1.379.488,76 €. De ellos, ha cobrado una primera factura por importe de 808.671,40 €, restando por cobrar, en consecuencia, una segunda factura por importe de 570.817,35 €, que ha presentado al cobro.

La Oficina de Supervisión de Proyectos, sin embargo, considera que la base del cálculo debe ser “*el presupuesto de ejecución material del Proyecto de Modificado nº 2*”, esto es 30.509.795,56 €, por aplicación de lo dispuesto en la Cláusula 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas, por lo que, aplicando la fórmula prevista en el Anexo I, resultan unos honorarios de 808.671,40 €, ya facturados y pagados, razón por la que los conceptos por los que se libra la factura por importe de 570.817,35 € ya están incluidos en la factura pagada.

Es evidente que tomar una u otra base para el cálculo de honorarios tiene consecuencias económicas obvias para ambas partes, razón por la que deben aplicarse con rigor los principios que presiden la contratación administrativa. En este sentido, debe recordarse, en primer lugar, que los contratos administrativos deben cumplirse en los términos que se han pactado (el contrato es “ley” para las partes). Por razones de claridad y seguridad jurídica, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares establecen los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumen las partes contratantes, aprobadas previamente a la licitación del contrato (art. 49.1 TRLCAP), y que el contratista declara conocer y aceptar al suscribir el contrato, documento administrativo que concreta los citados derechos y obligaciones (art. 54 TRLCAP).

Para la protección del interés público inherente a la contratación administrativa, la Administración tiene atribuidas potestades y prerrogativas (potestad de dirección, de inspección, sancionadora y de interpretación del contrato, de modificación), compensadas, para garantía de los contratistas, con el principio de equilibrio financiero del contrato administrativo y la prohibición del enriquecimiento injusto.

Pues bien, entrando directamente a la cuestión jurídica sobre la que discrepan contratista y Administración, las partes han de estar a las cláusulas contractuales aceptadas en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones. La especificidad del contrato consultoría y asistencia técnica, consistente en la redacción del Proyecto y del Estudio de seguridad y salud de las obras de construcción de un hospital en Logroño, permite explicar que la Cláusula Cuarta del contrato administrativo, suscrito el 25 de marzo de 1999 entre el INSALUD y la U.T.E. adjudicataria, dispusiera que “la cantidad contratada...*no será revisable en ningún caso*”. Pues, en modo alguno, era previsible incidencia que no fuera la del cumplimiento de esa obligación en el plazo previsto para ello. Y no la hubo, y así se cumplió, con independencia de que las partes suscribieran un contrato complementario del anterior, que también se cumplió debidamente, pagándose el precio acordado por el INSALUD.

El traspaso de los servicios sanitarios a la Comunidad Autónoma de La Rioja y la subrogación de la misma en los contratos suscritos en su día por el INSALUD está en el origen de algunas de las incidencias que han afectado a la ejecución de los contratos suscritos para la reforma del Hospital *San Pedro*. En particular, que una vez adjudicado por la Consejería de Salud el contrato de obras referido, según el Proyecto inicial redactado por la U.T.E. *C-A-B.*, se aprobase –a petición exclusiva de la Administración regional- una modificación sustancial del Plan Funcional del Hospital, de donde traen causa los tres Proyectos de Modificados de ese contrato principal que se han sucedido (los dos últimos objeto de nuestros Dictámenes núms. 90/04 y 5/06), así como de los contratos conexos, como es el caso del suscrito con la U.T.E. citada para la redacción de proyecto y dirección de obra.

La disputa que suscita el cumplimiento de éste último, como consecuencia de los Proyectos de Modificados propuestos por la propia Administración, es cómo calcular los honorarios de la redacción de los Proyectos de Modificados. Pues bien, aunque nada digan expresamente sobre los Proyectos de Modificados las cláusulas del contrato administrativo suscrito, en su Cláusula Primera hay una remisión expresa a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables al mismo. Y, en el Apartado 6.3 de estos Pliegos, tras establecer el principio general de no revisión de precios del contrato de redacción de proyecto, se señala que “*excepto que se modifiquen las previsiones económicas establecidas inicialmente para el presupuesto de la obra objeto de este proyecto. En este caso la diferencia de honorarios, si es a favor del técnico, será objeto de la oportuna liquidación que ampare los honorarios definitivos*”.

Y continúa diciendo “el precio final resultará por la aplicación al *presupuesto de ejecución material* y la superficie construida reales del proyecto aprobado por el INSALUD, de los coeficientes señalados en el Anexo I de este Pliego y de la baja de licitación resultante entre el presupuesto total y la oferta económica del adjudicatario (Anexo II)”.

Debe resaltarse que esta disposición se encuentra ubicada entre los apartados que se refieren a la determinación del precio del contrato -u honorarios- por *redacción del proyecto*, pues el apartado 6.4 siguiente se refiere al precio por *dirección facultativa de la obra*. No puede haber duda, en consecuencia, de que el apartado 6.3, donde se incluye la referencia a la modificación de las previsiones económicas iniciales del presupuesto de la obra, es aplicable a la redacción de los Proyectos de Modificados de la misma, en cuyo caso se tomará como base “*el presupuesto de ejecución material*”.

No existe, por lo tanto, en el Pliego, laguna legal que justifique acudir, para fijar los honorarios de los Proyectos de Modificados, a otras normas, sea el Real Decreto 2512/1977, de 17 de junio, sobre tarifas de Honorarios de Arquitectos en trabajos de su profesión (a los que remite supletoriamente el apartado 6.2 del Pliego, ignorando –por cierto- que dicha norma había sido derogada por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas de liberalización en materia de suelo y Colegios Profesionales), o a los principios generales de la contratación –el equilibrio financiero del contrato-, para impedir que una modificación de un proyecto de obras, de “coste cero”, pero que suponga una sustancial modificación del proyecto inicial, no sea retribuida y produzca para la Administración un “enriquecimiento injusto”. A juicio de este Consejo Consultivo, éste no es el caso sometido a nuestra consideración, pues no hay en modo alguno “coste cero” en los Proyectos de Modificados, sino todo lo contrario, razón por la que no pueden traerse a colación los Informes de la Junta Consultiva de Contratación 30/93, de 16 de febrero de 1994 y 50/95, de 7 de marzo de 1996, citados por la Letrada de los Servicios Jurídicos en su último informe.

El Pliego de Cláusulas administrativas establece, pues, como base del cálculo de los honorarios el *presupuesto de ejecución material* del Proyecto de Modificado correspondiente. Y en consecuencia, el criterio ajustado al citado Pliego es el aplicado por la Oficina de Supervisión de Proyectos al sostener que la base única de cálculo era la de 30.509.795,56 €, presupuesto de ejecución material del Proyecto de Modificado nº 2, que, como tal, aparece en la solicitud suscrita por el representante legal de la U.T.E. contratista, (Folio 44). Tomando dicha base, resultan unos honorarios únicos para el Proyecto de Modificado nº 2 de 808.671,40 €, en aplicación de la fórmula del Anexo I

El concepto “ejecución material partidas proyectas” (que consta en la factura L01/05, folio 53), entendido como “presupuesto total afectado por re-proyección que supone el Proyecto de Modificado” (justificación dada en el escrito de alegaciones, folio 69), por importe de 52.045.762,57 €, que la contratista utiliza como base de su cálculo de honorarios, no se ajusta, por lo tanto, al Pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el

contrato. La hoja comparativa de las partidas re proyectadas del Proyecto de Modificado nº 2, en cuya columna “H” aparece, como P.E.M. Parcial 2, un importe de 52.045.762,57 € (Folio 48), parece exclusivamente elaborada para justificar la base de dicho cálculo, pues la cuantificación del dicho Proyecto de Modificado a los efectos de su ejecución por contrata, es de 30.509.795,56 €, según resulta de la documentación elaborada por la propia U.T.E. adjudicataria (folio 44).

No se trata, en consecuencia, como cree la Letrada de los Servicios Jurídicos de *“una cuestión técnica de carácter económico”*, sino de una cuestión estrictamente jurídica, la base del calculo de los honorarios establecido en el apartado 6.3 del Pliego, que no es otro que el “presupuesto de ejecución material” del Proyecto de Modificado nº 2. y que la contratista, a los efectos del presupuesto de contrata, cuantifica en 30.509.795,56 €, si bien, a los efectos del cálculo de honorarios, cuantifica en 52.045.762,57 €. Esto es, un mismo elemento conceptual definido en el Proyecto no puede tener diversas cuantificaciones distintas –como se sostiene en el Informe justificativo de 27 de diciembre de 2005, adjuntado a sus alegaciones por la U.T.E. contratista, en el que defiende hasta tres conceptos distintos de “presupuesto de ejecución material”, (Folios 111-116), salvo previsión legal o reglamentaria que expresamente lo permita, que no es el caso.

En consecuencia, este Consejo Consultivo entiende zanjada la disputa sobre cálculo de honorarios de Proyectos de Modificados con la estricta aplicación de la Cláusula 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas. No obstante, para reforzar el criterio adoptado, hemos de valorar el fundamento de las restantes alegaciones presentadas.

A) Señala en sus alegaciones la U.T.E. adjudicataria que el criterio seguido para el cálculo de los honorarios del Proyecto de Modificado nº 2 ha sido avalado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España. Para ello, adjunta un escrito de la Secretaria General, de 27 de diciembre 2005, en respuesta a una consulta planteada sobre la cuestión. Pues bien, lo primero que debe advertir este Consejo Consultivo es que el supuesto de la consulta no se corresponde con el supuesto debatido en el expediente sometido a su dictamen. En efecto, la consulta se refiere a “Criterio para el abono de honorarios de Proyectos de Modificados que *no implican aumento de presupuesto* de las obras” (folio 106) Y es evidente que éste no es el caso aquí debatido, pues el aumento de las obras del Proyecto de Modificado nº 2 respecto del presupuesto inicial es de un 45’09 por ciento, lo que supone 30.509.795’50 € de diferencia respecto del presupuesto inicial. Por esa razón, la respuesta de dicho organismo en la que se manifiesta *“nuestra plena conformidad con el criterio que resumes en tu nota adjunta”* (folio 104), no es aplicable al caso sometido a nuestra consideración, pues ese criterio es solo para aquellos proyectos que *“no impliquen aumento del presupuesto de las obras”*.

En el escrito de respuesta aportado como documento justificativo, se hace una salvedad que priva de todo fundamento a la tesis sostenida por la U.T.E. adjudicataria y que es plenamente aplicable a nuestro caso. En efecto, concluye señalando que, “para la

determinación del incremento de honorarios, a *falta de especificación en el pliego de condiciones del contrato*, resulta perfectamente adecuada la fórmula propuesta...”. Y es que, como ya nos consta, el Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato ha previsto expresamente una base de cálculo de honorarios para las modificaciones del Proyecto, distinta de la utilizada por la U.T.E. adjudicataria.

B) Alega también la U.T.E. que, como quiera que en la solicitud de autorización del Proyecto de Modificado nº 2 ya se incluía el cálculo de honorarios y dicho Proyecto de Modificado fue aprobado por el Consejero de Salud, órgano de contratación, su aprobación supone la de los honorarios propuestos. Este argumento ha de rechazarse, pues la aprobación del Proyecto de Modificado por el órgano de contratación es -en cuanto documento técnico complejo y en el aspecto económico-, una simple previsión de los precios unitarios y de los descompuestos, del estado de mediciones y de los detalles precisos para su valoración, como resulta del art 124.1 d) TRLCAP. Pero las obligaciones de pago no nacen directamente del Proyecto técnico, sino que resultan, una vez realizadas las actuaciones materiales o técnicas precisas, de las certificaciones de obra expedidas por la Dirección facultativa (art. 145 TRLCAP) y una vez fiscalizada y comprobada la realidad de las mismas por la Intervención o una vez presentadas las facturas de honorarios correspondientes y previa fiscalización. Es precisamente en el momento de fiscalización del gasto -en sus aspectos técnicos- y de ordenación del pago cuando se ha manifestado la disconformidad de la Oficina de Supervisión de Proyectos.

C) Alega, asimismo, la U.T.E. contratista que el criterio para el cálculo de honorarios de la redacción del Proyecto de Modificado nº 2 fue el criterio aplicado al Proyecto de Modificado nº 1, cuya factura fue abonada sin reparo alguno. Aporta para justificarlo diversa documentación, así como la factura nº L06/03, por importe de 109.657,56 €. Que dicho criterio haya sido admitido con anterioridad no supone aval alguno de adecuación al ordenamiento jurídico que vincule a la Administración, pues es evidente que se hizo en abierta contradicción con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Resulta llamativa la disparidad de cifras manejadas en la documentación aportada como base del cálculo de dicho Proyecto de Modificado nº 1. En efecto, si su “presupuesto de ejecución material” es de 2.581.053,41 € (folio 93), la base para el cálculo de honorarios de redacción del Proyecto es de 3.212.116,12 € (folio 95), aunque la factura L06/03 se libró sobre una base de cálculo de 4.031.111,18 €, importe que resulta del Proyecto de Modificado definitivo (Folio 100).

A la vista de lo expuesto, la Administración debe proceder, en aplicación del art. 103 LPAC, a declarar la lesividad del acto administrativo por el que se reconoció el gasto, y de todos los que traigan causa del mismo hasta la realización del pago de la factura nº L06/03, por importe de 109.657,56 €, por haber tomado como base para el cálculo de la misma un presupuesto de ejecución material que no se corresponde con el que debía aplicarse, de acuerdo con el apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas. Si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resolviese este proceso en el sentido de anular los actos

declarados lesivos, en tal caso, la Administración podría compensar la diferencia con los pagos de honorarios todavía pendientes o con cargo a la garantía definitiva constituida en el contrato de asistencia que nos ocupa.

D) Por último, aun cabe esgrimir otro tipo de consideraciones para confirmar que el criterio aplicado del presupuesto de ejecución material del Proyecto de Modificado para el cálculo de los honorarios, previsto en el apartado 6.3 del Pliego, no se aleja ni es contrario, en el presente caso, a criterios de justicia material. En efecto, basta comparar el precio del contrato inicial y el resultante con el Proyecto de Modificado. Teniendo en cuenta que el presupuesto de licitación inicial fue de 2.438.779,18 € (1.313.188,78 €, por redacción de Proyecto y estudio de seguridad y salud; y 1.125.590,39 €, por dirección de obra), el contrato se adjudicó por 2.094.911,31 € (1.128.029,17 €, por redacción de Proyecto y estudio de seguridad y salud; y 966.882,15 €, por dirección de obra), con una baja de 0'859 sobre el presupuesto de licitación. Si ponemos en relación estas cuantías con el Presupuesto de ejecución material de la obra, por importe de 67.656.132 €, puede comprobarse que los honorarios correspondientes al Proyecto de Modificado nº 2 son de 808.671,40 €, que guardan una evidente proporción con el importe del Presupuesto de ejecución de obra de dicho Proyecto de Modificado, que asciende a 30.509.795,50. No cabe, en modo alguno, por sustanciales que hayan sido los cambios introducidos en el Proyecto original (debidamente cobrado en su día), considerar que no se retribuyen debidamente los trabajos de la U.T.E. adjudicataria.

A todo ello deben sumarse los honorarios por dirección facultativa de la obra que, de un presupuesto inicial de 67.656.132 €, han pasado, tras el Proyecto de Modificado nº 2, a 100.953.988,86 € (más de un 49 % del presupuesto inicial), al que ha de añadirse el importe del Proyecto de Modificado nº 3. No parece, en consecuencia, que exista un desequilibrio financiero de las prestaciones ni enriquecimiento injusto de la Administración al aplicar como base del cálculo de honorarios lo dispuesto en el apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La base del cálculo de los honorarios correspondientes a la redacción de Proyectos de Modificados de las obras de Reforma y ampliación del Hospital *San Pedro* y actuaciones complementarias de urbanización debe ser, por aplicación del apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen dicho contrato, el presupuesto de ejecución material. Los reparos formulados por la Oficina de Redacción y Supervisión de Proyectos a la factura L08/05 de 570.817,35 €, presentada por la U.T.E. *C-A-B*. son plenamente ajustados a la legalidad y no procede, en consecuencia, su pago, al haber quedado satisfechos los

honorarios del Proyecto de Modificado n° 2 con el pago de la factura L01/05, por importe de 808.671, 40 €.

### **Segunda**

La Administración debe declarar la lesividad del acto administrativo por el que se reconoció el gasto, y de todos los que traigan causa del mismo hasta la realización del pago de la factura n° L06/03, por importe de 109.657,56 €, por haber tomado como base para el cálculo de la misma un presupuesto de ejecución material que no se corresponde con el que debía aplicarse, de acuerdo con el apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resolviese este proceso en el sentido de anular los actos declarados lesivos, en tal caso, la Administración podría compensar la diferencia con los pagos de honorarios todavía pendientes o con cargo a la garantía definitiva constituida en el contrato de asistencia que nos ocupa.

### **Tercera**

La base de cálculo de los honorarios por redacción de Proyectos de los Modificados posteriores que se liquiden (entre otros, el del n° 3, objeto de nuestro Dictamen 5/06), deberá hacerse con el presupuesto de ejecución material, de acuerdo con el apartado 6.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.