

.. de OCTUBRE de 2014.-

DICTAMEN N° 107/14

Referencia: Expte. N. 34090/14 s/
Lic Púb N° 14/14 "Sede Asoc Vec Guayra"

SR. PRESIDENTE:

Me remite Ud. los actuados de la referencia mediante los cuales tramita por ante el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano la Licitación Pública N° 14/14 relativo a la obra "CONSTRUCCIÓN SEDE ASOCIACIÓN VECINAL GUAYRA TRELEW" conforme el Pliego y sus Especificaciones Técnicas que fueran aprobados por el Artículo 3° de la Resolución N° 1310/14 (fs.124) y en virtud de la cual se dispuso como presupuesto Oficial la cantidad de \$ 895.991,40 (ver Art 2°) habiéndose dado cumplimiento a las exigencias del procedimiento (publicidad del llamado) conforme se acredita con las constancias (publicaciones) obrantes a fs.130/136 y la fijación de nueva fecha de apertura a fs 146/149 y las respectivas notificaciones a los adquirentes de pliegos, a fs 151 de las Aclaraciones Oficiales (N° 1, a fs 140/141 y la nueva planilla de cotización, a fs 142/143, ratificada mediante Resolución N° 1963, fs 159).

La correspondiente Comisión Calificadora y de Preadjudicación fue designada mediante Resolución N° 1945/14 (fs 162) agregándose a fs. 156/157 la respectiva Acta de Recepción de Ofertas de la cual se desprende que se han presentado DOS (2) oferentes cuyas respectivas propuestas han sido analizadas y evaluadas por la mentada comisión (fs...163/170) aconsejando la adjudicación a favor de la firma DIDELCO S.R.L. por la suma de \$ 1.401.36116 habiéndose expedido la Asesoría Legal del Organismo mediante su Dictamen N° 216/14 (fs 173) sin señalar observaciones al trámite llevado a cabo, a tenor de cuya opinión a fs. 174/175 se agrega Proyecto de Resolución de Adjudicación a dicha firma..

I.- ANTECEDENTES

Ahora bien, venidas las actuaciones a este Tribunal de Cuentas, el Sr Asesor Técnico Ingeniero (fs 184, 3° punto) advierte que en la planilla de cotización del oferente DIDELCO S.R.L. no son coincidentes diversas cantidades con la planilla de cotización del Pliego de Bases y Condiciones (PByC) y la arriba mencionada Aclaración Oficial N° 1.

En respuesta a ello, a fs 198 los funcionarios del Instituto sostienen que:

- a) *"...las cantidades en la planilla de cotización del pliego de bases y condiciones y en su modificatoria aprobada por aclaración oficial, son valores indicativos, de referencia para los oferentes..." (2° párrafo)*
- b) *"...Bajo el sistema de contratación por Ajuste Alzado, ... el proponente propone un precio global para ejecutar la obra que se licita, presentando con la oferta el cómputo métrico que surge de su estudio de la Obra (que puede no coincidir con el cómputo oficial) ..." (3° párrafo)*
- c) *"...Dentro del monto del contrato se entenderá incluido el costo de todos los trabajos que, sin estar expresamente indicados en los documentos del contrato, sean imprescindibles ejecutar o proveer para que la obra resulte en cada parte y en un todo concluída con arreglo a su fin y a lo establecido en esos documentos..." (4° párrafo)*
- d) *"...No se reconocerá diferencia a favor del contratista, entre el volumen ejecutado en obra y el consignado en el presupuesto del contrato..." (4° párrafo).*

- e) “...la Administración pagará al Contratista por la obra concluída de acuerdo con el proyecto, ...” (4° párrafo)

(todos los subrayados son míos y me pertenecen)

Vueltas las actuaciones a este Tribunal de Cuentas el Sr Asesor Técnico Ingeniero toma nueva intervención (fs 200/201) oportunidad en la que sostiene:

- A) Destaca lo informado a fs 187 (en el sentido que “...actualmente el predio se usa como basural y que además se han depositado en la misma una cantidad considerable de escombros, sería necesario proceder la limpieza del mismo previo a ejecutar los trabajos de relleno...”) señalando que al no quedar en claro si el ítem de limpieza de obra comprende el correspondiente trabajo para dejar en condiciones el terreno o si estamos a las puertas, antes de comenzar la obra de un Adicional propiamente dicho. (fs 200, último párrafo)
- B) A su entender hay una “confusión” de conceptos entre lo que es un sistema de contratación de obra pública (que incluye el sistema de Ajuste Alzado) y la forma de obtención de un presupuesto de obra propiamente dicho (fs 201 vta, 2° párrafo)
- C) Para el caso particular en análisis, no se trata del sistema de contratación sino que se trata del cumplimiento del PByC, más allá del sistema de contratación adoptado (3° párrafo).
- D) Si el oferente observa que hay errores en los cómputos métricos (cantidades) que figuran en el PByC debe realizar la correspondiente aclaración en su oferta, pero para ello primero debe cumplir con lo indicado en el pliego, siendo que en esta obra se efectuaron cambios, precisamente, en la planilla de cotización y en particular en las cantidades (fs 201, 1° párrafo).
- E) A su entender la oferta de DIDELCO S.R.L. no cumple con las condiciones exigidas en el PByC.

II.- ANÁLISIS

Para poner en contexto lo que sostiene tanto el IPVyDU como el propio Sr. Asesor Técnico de este Tribunal de Cuentas, es necesario realizar algunas aclaraciones:

1.-) AJUSTE ALZADO. Concepto.

Como he sostenido en anteriores oportunidades, la característica del sistema (de contratación) denominado Ajuste Alzado es la existencia de un precio predeterminado y global para todos los trabajos y los materiales que requerirá la construcción de una obra determinada.

En este sentido se encuentra el Artículo 8° de las Cláusulas Generales del PByC el que dispone que “...En el contrato por sistema de ajuste alzado, la oferta es a precio fijo, siendo obligación del contratista la ejecución de la totalidad de las obras detalladas en el proyecto por ese único precio...”.

De este modo, pues, TODOS los trabajos, las condiciones y los materiales han de estar previstos en los respectivos Pliegos.

Más aún, el Artículo 4° de la Ley I N° 11 (antes Ley 533) en forma expresa y taxativa establece que “...**Antes de licitar una obra pública o proceder a su ejecución, deberá estar ... realizado su proyecto con conocimiento de todas las condiciones, elementos técnicos y materiales que sean necesarios para su realización...**” (el subrayado es mío)..

Así, en relación a las referencias al PROYECTO (tanto en el Pliego como en la Ley) me cabe recordar que “...*jurídicamente debe entenderse por “proyecto” solamente a los planos, especificaciones técnicas particulares, cómputo métrico y presupuesto y memoria descriptiva, con exclusión de las bases de la licitación y de los pliegos...*” (CAROL, Guillermo y SANSONI, Félix; “Estudio de la Legislación de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires”; Fundación de Derecho Administrativo; Tomo I, pág. 45) (el subrayado es mío).

Vale decir, no puede caber duda alguna (ya que así lo dispone la propia LEY) que los materiales a ser utilizados en la obra DEBEN estar previstos, y así lo estuvieron en la planilla de cotización.

Esto es tan así que en algunos casos (ítems) se han previsto con tanta precisión que arrojan números como: 106,56; 104,96; 13,46; 19,35, etc (entre otros casos de similar exactitud).

En mi opinión, tales números se encuentran LEJOS de ser meramente “indicativos”.

Por otro lado, no se hubiera tomado el trabajo de MODIFICAR tales números (“indicativos”) a través de la Aclaración Oficial N° 1, la que, por otro lado, AGREGA determinados trabajos con sus correspondientes materiales.

A su turno, el Artículo 44°, primer párrafo, Cláusulas Generales, PByC, establece que “...*Toda obra se ejecutará en las condiciones en que fue contratada, tanto en lo que respecta a materiales como en cuanto a la forma y plazos de ejecución...*” (el subrayado me pertenece).

Va de suyo que en lo que respecta a tales materiales jamás se podría contratar con materiales que NO estuvieran previstos en los Pliegos, ni para el caso del presente, en cantidades distintas a las previstas con tanta precisión

2.-) ADICIONAL DE OBRA. Concepto.

Comúnmente se denomina, en forma genérica, “adicional” de obra a lo que surja de la aplicación del Artículo 32° de la Ley I N° 11, esto es: “...**Las modificaciones del proyecto que produzcan aumentos o reducciones de ítems contratados o creación de nuevos ítems...**”

Vale decir, puede tratarse de trabajos de ampliaciones, modificaciones, ítems nuevos o imprevistos de manera tal que resulta irrelevante cualquier distinción terminológica entre ellos toda vez que desde el punto de vista legal TODOS quedan englobados en la citada norma.

Tal podría ocurrir a raíz de lo informado a fs 187 ya que allí se afirma que NECESARIAMENTE habrán de realizarse tareas de limpieza PREVIO a iniciar los trabajos de la obra propiamente contratada.

ADEMÁS, allí (fs 187) también se aclara que previo al inicio de obra habrá de solicitarse un certificado de cota y nivel, el que, de arrojar diferencias con el proyecto incorporado al Pliego, TAMBIÉN dará lugar a un adicional.

Si bien la disposición del Artículo 26°, 4° párrafo, parte final, Cláusulas Particulares, resulta por demás clara (“...*el solo hecho de concurrir implica el perfecto conocimiento y comprensión de sus disposiciones, como asimismo de los lugares donde la obra debe ejecutarse, ... naturaleza de los terrenos, ...*”) de reconocerse estos trabajos será un claro ejemplo de trabajos NUEVOS (no previstos en el Pliego), es decir, un “ADICIONAL” (por creación de ítem nuevo).

Culmino el presente, recordando que en anterior actuación pasada por ante este Tribunal de Cuentas (Expte N° 34143/14, Licitación Publica N° 4/14) el oferente señaló diversos trabajos que resultaban necesarios pero NO se encontraban previstos en el Pliego, indicando que su oferta NO lo incluía, sin perjuicio de presupuestarlos por separado. Al respecto, la propia Comisión Calificadora y de Preadjudicación indicó que, de obtenerse los respectivos certificados y de ser autorizados, correspondería un ADICIONAL.

3.-) SÍNTESIS. Mi Opinión.

Si bien es cierto que en el sistema de contratación de Ajuste Alzado el proponente en su oferta ofrece un precio GLOBAL, no menos cierto es que su cómputo DEBE ajustarse al del Pliego ya que, como dijera más arriba, dicho cómputo INTEGRA el Proyecto y, por lo tanto, forma parte del Pliego.

En este sentido, coincido con el Sr Asesor Técnico Ingeniero al afirmar que no estamos en presencia de evaluar el sistema de contratación (aplicación del sistema de Ajuste Alzado) sino, lisa y llanamente, frente a un caso de apartamiento del Pliego por parte del oferente.

Es decir, evaluada la oferta se la considera válida o no, y una vez ya considerada válida (admisible), recién entonces, encontraría aplicación el concepto de Ajuste Alzado, pero ya no para evaluar la oferta en si sino para hacerlo con el PRECIO (conveniente o no)

En definitiva, entiendo que se trata de una cuestión reglada (NO discrecional) ya que en forma clara el oferente SE APARTA del Pliego.

Por último, recuerdo la aplicación del Artículo 22°, Ley I N° 11, que prescribe “...**La adjudicación, ... recaerá sobre la propuesta más ventajosa, ... siempre que se ajuste a las bases y condiciones de la licitación....**” (el subrayado es mío).

III.- CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto en el presente, soy de la opinión que la oferta de la firma DIDELCO S.R.L. no se ajusta al Pliego toda vez que se aparta del Proyecto de la obra (que contiene el Cómputo Métrico constituido por la Planilla de Cotización).

En consecuencia, debiera considerársela INVÁLIDA.

Atentamente.

**Pablo Cuenca
Asesor Legal
Tribunal de Cuentas**