

OPINIÓN N° 049-2020/DTN

Solicitante: Alfredo Alejandro Acosta Alejos
Asunto: Reconocimiento de Gastos Generales en contratos de obra.
Referencia: Comunicación S/N de fecha 27 de mayo de 2020.

1. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, el señor Alfredo Alejandro Alejos Acosta, formula una consulta sobre el reconocimiento de Gastos Generales en el marco de un contrato de ejecución de obra.

Antes de iniciar el desarrollo del presente análisis, es necesario precisar que las consultas que absuelve este Organismo Técnico Especializado son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa de contrataciones del Estado, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos, de conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 52 de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada a través de la Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, así como por el numeral 3 del acápite II del Anexo N° 2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF y modificado mediante Decreto Supremo N° 377-2019-EF.

En ese sentido, las conclusiones de la presente opinión no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2. CONSULTA Y ANÁLISIS

Para efectos de la presente opinión se entenderá por:

- “Ley” a la aprobada mediante Ley N° 30225 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1444, vigente a partir del 30 de enero de 2019.
- “Reglamento” al aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, vigente a partir del 30 de enero de 2019.

Dicho lo anterior, las consultas formuladas son las siguientes:

2.1. *“En el marco de un contrato de obra, teniendo presente la definición que sobre gastos generales variables establece el Anexo N°01 del Reglamento, si el Contratista en su oferta económica formuló unos gastos generales variables, asociados a coberturar sus costos indirectos durante el plazo de ejecución de la prestación a su cargo, entonces, si una vez cumplida dicha prestación, esto es, que*

la obra haya sido debidamente culminada, corresponderá cancelar a favor del Contratista el íntegro de los gastos generales variables ofertados?” (sic)

- 2.1.1. El postor al momento de formular su oferta debe considerar todos los conceptos económicos que deberá emplear para la ejecución de la prestación. Siendo así, cuando el objeto de contratación sea la ejecución de una obra, deberá considerar todos los costos directos, gastos generales, utilidad, tributos y todos aquellos conceptos o gastos que demande la correcta ejecución de dicha obra.

Ahora, respecto de los componentes que dan origen al costo total de una obra, con ocasión de la consulta formulada, conviene mencionar a los **Gastos Generales**, cuya definición reglamentaria es la siguiente: *“aquellos costos indirectos que el contratista efectúa para la ejecución de la prestación a su cargo, derivados de su propia actividad empresarial, por lo que no pueden ser incluidos dentro de las partidas de las obras o costos directos del servicio”*.

Como se advierte, los Gastos Generales son costos de naturaleza transversal a la ejecución de la obra. Así, como ejemplos de Gastos Generales se puede mencionar a los costos de oferta y de contratación (adquisición de cartas fianza y seguros contra riesgos), las remuneraciones del personal clave, contratación de personal administrativo de campo, entre otros.

- 2.1.2. A su vez, los Gastos Generales pueden dividirse en fijos y variables. El Anexo N°2 del Reglamento, los define de la siguiente manera:
- **Gastos Generales Fijos**: Son aquellos que no están relacionados con el tiempo de ejecución de la prestación a cargo del contratista.
 - **Gastos Generales Variables**: Son aquellos que están directamente relacionados con el tiempo de ejecución de la obra y por lo tanto pueden incurrirse a lo largo de todo el plazo de ejecución de la prestación a cargo del contratista.

Como se aprecia, la diferencia entre ambos tipos de gastos generales radica en su vinculación con el tiempo de ejecución de la obra: los gastos generales variables se encuentran asociados al tiempo de ejecución de la obra, los gastos generales fijos no lo están. Siendo así, como ejemplos de gastos generales fijos, tenemos a los gastos en la formulación de la propuesta o la adquisición o alquiler de mobiliarios para el personal administrativo; y, como ejemplos de gastos generales variables tenemos a la remuneración del personal clave, los consumos de energía, entre otros.

- 2.1.3. Expuesto lo anterior, queda claro que los gastos generales variables son aquellos costos que se encuentran directamente vinculados al plazo de ejecución de la obra y, por esta razón, el proveedor, para poder determinar su cuantía al momento de formular su oferta, deberá considerar dicho plazo de ejecución que se encuentra contemplado en las bases.

Ahora bien, en este extremo, es importante mencionar que una obra puede ser contratada bajo el sistema de precios unitarios o bajo el sistema de suma alzada. Esta distinción tiene gran relevancia para la absolución de la consulta formulada, pues el

sistema de contratación determina la modalidad de la presentación de la oferta y también la forma en que se llevan a cabo las valorizaciones, aspectos que condicionan el ulterior reconocimiento de los gastos generales variables.

De acuerdo con el literal a) del artículo 35 del Reglamento, el sistema a suma alzada se aplica cuando las cantidades, magnitudes y calidades de la prestación están definidas en los planos, especificaciones técnicas, memoria descriptiva y presupuesto de obra. En este caso, **el postor formula su oferta por un monto fijo e integral y por un determinado plazo de ejecución**, considerando todos los trabajos contemplados en el expediente técnico.

Por su parte, de acuerdo con el literal b) del mismo artículo, el sistema a precios unitarios se aplica cuando no puede conocerse con exactitud o precisión las cantidades o magnitudes requeridas. En este caso, el postor formula su oferta proponiendo precios unitarios considerando las partidas contenidas en los documentos del procedimiento, las condiciones previstas en los planos y especificaciones técnicas y las cantidades referenciales, las cuales se valorizan en relación con su ejecución real y por un determinado plazo de ejecución.

2.1.4. De lo expuesto se aprecia que, en la suma alzada, el postor ofrece un monto integral que comprende el costo total de la ejecución de la obra y, siendo así, siempre que el contratista cumpla con ejecutar correctamente la prestación dentro del plazo contractual, le corresponderá que le abonen dicho monto integral, el cual comprende –entre otros conceptos- los gastos generales variables correspondientes.

A diferencia de ello, en el sistema a precios unitarios, el postor no ofrece un monto fijo e integral por la ejecución de la obra (pues, no puede conocer la cantidad de trabajos que demanda su ejecución), sino precisamente “precios unitarios”, los cuales se valorizan en función de la cantidad real de metrados¹ que se han ejecutado. Siendo así, en la ejecución de la obra, al contratista se le deberá reconocer el valor de los metrados realmente ejecutados y, respecto de los gastos generales variables, se le deberá reconocer el monto que corresponda al tiempo que demande dicha ejecución real^{2 3}.

¹ De acuerdo con el Anexo N°2 “Definiciones” del Reglamento, *metrado “es el cálculo o la cuantificación por partidas de la cantidad de obra a ejecutar, según la unidad de medida establecida”.*

² Esta conclusión concuerda con lo establecido en el artículo 193 del Reglamento, el cuál desarrolla el modo en que se realizan las valorizaciones en ambos sistemas de contratación. Así, en el caso de obras a precios unitarios “las valorizaciones se formulan en función de los metrados ejecutados con los precios unitarios ofertados, **agregando separadamente los montos proporcionales de gastos generales** y utilidad ofertados por el contratista; a este monto se agrega, de ser el caso, el porcentaje correspondiente al Impuesto General a las Ventas”. (El énfasis es agregado).

³ Este criterio concuerda con lo señalado anteriormente por esta Dirección Técnico Normativa mediante Opinión 201- 2019/DTN, según la cual “En el marco de un contrato de obra bajo el sistema a precios unitarios, la cancelación de los gastos generales variables no está supeditada al término del plazo de ejecución contractual original, sino que dichos gastos deben ser pagados proporcionalmente, con cada valorización, durante el plazo vigente de ejecución de la obra, conforme a lo dispuesto en el numeral 166.2 del artículo 166 del Reglamento”.

2.2. “De forma complementaria y teniendo presente lo establecido en el numeral 6 del artículo 199 del Reglamento, considerándose además que el Contratista ha cumplido con su obligación de culminar la obra, en el supuesto que una reducción de prestaciones no haya generado la reducción del plazo contractual, corresponderá el pago de la totalidad de los gastos generales variables ofertados por el Contratista?” (Sic.)

2.2.1. En primer término, se debe señalar que el numeral 34.3 del artículo 34 de la Ley establece lo siguiente: *“Excepcionalmente y previa sustentación por el área usuaria de la contratación, la Entidad puede ordenar y pagar directamente la ejecución de prestaciones adicionales en caso de bienes, servicios y consultorías hasta por el veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, siempre que sean indispensables para alcanzar la finalidad del contrato. Asimismo, puede reducir bienes, servicios u obras por el mismo porcentaje.”* (El resaltado es agregado)

Como se puede apreciar, la normativa de Contrataciones del Estado permite que una Entidad Pública, de manera excepcional y previo sustento, ordene la reducción de prestaciones en los contratos de obra, hasta por el límite del 25% del monto del contrato original.

Esta potestad de reducir las prestaciones contratadas, responde al ejercicio de las prerrogativas especiales del Estado, pues se enmarca dentro de lo que la doctrina denomina *“cláusulas exorbitantes”* que caracterizan a los regímenes jurídicos especiales de derecho público –*como es el régimen de contrataciones del Estado*–, en los que la Administración Pública representa al interés general, el servicio público, y su contraparte representa al interés privado⁴.

Por tanto, en atención a que la Administración Pública cumple con el rol de representar el interés general; el Titular de la Entidad podía aprobar la reducción de prestaciones hasta por el límite del veinticinco por ciento (25%) del monto del contrato original, sin que ello implicara el reconocimiento de una indemnización a favor del contratista por las consecuencias económicas que se hubieran derivado de dicha reducción.

2.2.2. Ahora bien, en caso la Entidad ordene la reducción de prestaciones en un contrato de ejecución de obra, es posible que tal actuación implique una reducción del plazo contractual. Ante esta circunstancia, como es natural, se plantea el problema del monto que debe reconocer la Entidad al contratista por concepto de gastos generales variables.

Sobre particular es pertinente reiterar que, por definición, la cuantía de los gastos generales variables que se emplean en la ejecución de una obra se encuentra directamente vinculada con el plazo de ejecución de la obra. De esta manera, una

⁴ DE LA PUENTE Y LAVALLE, Manuel. *Las cláusulas exorbitantes*, en: *THEMIS, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, N° 39, Pág. 7.

variación del plazo contractual implicará una correlativa variación en la cantidad de gastos generales a reconocer.

- 2.2.3. En coherencia con ello, el numeral 199.6 del artículo 199 del Reglamento, establece lo siguiente: “*En el supuesto que la reducción de prestaciones genere la reducción del plazo de ejecución contractual, los menores gastos generales variables que correspondan a dicha reducción de plazo se deducen de la liquidación final del contrato*”.

Como se puede apreciar, la normativa de Contrataciones en coherencia con la definición reglamentaria de gastos generales variables, ha dispuesto que cuando la reducción de prestaciones conlleve una reducción del plazo de ejecución contractual, la Entidad deberá deducir los correspondientes menores gastos generales en la liquidación final. Es decir, deberá reconocer por concepto de gastos generales variables un monto que se corresponda con el plazo de ejecución contractual resultante de la aprobación de la reducción de prestaciones.

- 2.2.4. Sin perjuicio de lo anterior, se debe mencionar que es posible que la aprobación de la reducción no hubiese implicado una reducción del plazo contractual original, sino que se hubiese determinado que la obra deberá culminar en el plazo del contrato original. En tal circunstancia, conforme a lo desarrollado, **en los contratos a precios unitarios**, al contratista se le deberá reconocer los metrados correspondientes a las partidas realmente ejecutadas y, respecto de los gastos generales variables, se le reconocerá el monto que corresponda al tiempo que demande dicha ejecución real (el cual podría ser hasta por el íntegro de gastos generales ofertados siempre que la obra culmine en el plazo contractual original). En el caso de los **contratos a suma alzada**, deberá reconocerse el monto integral resultante de dicha reducción, el cual debe considerar los gastos generales variables que le correspondan⁵.

3. CONCLUSIONES

- 3.1.** En el sistema a suma alzada, el postor ofrece un monto integral que comprende el costo total de la ejecución de la obra y, siendo así, siempre que el contratista cumpla con ejecutar correctamente la prestación dentro del plazo contractual, le corresponderá que le abonen dicho monto integral, el cual comprende –entre otros conceptos- los gastos generales variables correspondientes.
- 3.2.** En el sistema a precios unitarios, el postor no ofrece un monto fijo e integral por la ejecución de la obra (pues, no puede conocer la cantidad de trabajos que demanda su ejecución), sino precisamente “precios unitarios”, los cuales se valorizan en función de la cantidad real de metrados que se han ejecutado. Siendo así, en la ejecución de la obra, al contratista se le deberá reconocer el valor de los metrados realmente ejecutados y, respecto de los gastos generales variables se le deberá reconocer el monto que corresponda al tiempo que demande dicha ejecución real.

⁵ De acuerdo a lo que se hubiese previsto en el Expediente Técnico de Reducción.

- 3.3.** Es posible que la aprobación de la reducción no hubiese implicado una reducción del plazo contractual original, sino que se hubiese determinado que la obra deberá culminar en el plazo del contrato original. En tal circunstancia, conforme a lo desarrollado, en los contratos a precios unitarios, al contratista se le deberá reconocer los metrados correspondientes a las partidas realmente ejecutadas y, respecto de los gastos generales variables, se le reconocerá el monto que corresponda al tiempo que demande dicha ejecución real (el cual podría ser hasta por el íntegro de gastos generales ofertados siempre que la obra culmine en el plazo contractual original). En el caso de los contratos a suma alzada, deberá reconocerse el monto integral resultante de dicha reducción, el cual debe considerar los gastos generales variables que le correspondan.

Jesús María, 8 de julio de 2020.

PATRICIA SEMINARIO ZAVALA
Directora Técnico Normativa

RVC.