

RECOMENDACIÓN 5/2000, DE 25 DE JULIO, SOBRE EL CONTENIDO DE LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS.

ANTECEDENTES

El Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto autonómico 4/1996, de 18 de enero, confiere a la Junta, entre otras competencias, la de dirección del Registro de Contratos. El Decreto 96/2000, de 26 de mayo, modificado por el Decreto 112/2000, de 1 de junio, por el que se establece la denominación y estructura de determinadas Consejerías encomienda a la Dirección General de Patrimonio las competencias que estaban atribuidas a la Secretaría General Técnica de la anterior Consejería de Hacienda en cuanto a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, configurándose por tanto la Dirección General de Patrimonio como órgano de asistencia y apoyo de la Junta Consultiva, y en esta calidad realiza las operaciones materiales de Registro de Contratos, así como las funciones de coordinación en materia de contratación administrativa.

La Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Presidencia y Hacienda ha constatado, en el análisis de los contratos, que en ocasiones se incluyen en los Pliegos de prescripciones técnicas circunstancias, consideraciones y declaraciones jurídicas, administrativas y económicas, lo que, a la luz de las normas sobre contratación administrativa, no resulta correcto. Por ello ha entendido necesario elevar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa una propuesta para que dirija a los órganos de contratación una Recomendación a efectos de corrección de dicha deficiencia.

CONSIDERACIONES

1.- Para determinar cuál debe ser el contenido del Pliego de prescripciones técnicas (PPT) conviene analizar previamente qué alcance debe tener el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). El texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) no recoge en un único precepto el contenido del PCAP. En su artículo 49.1 hace una declaración genérica disponiendo que “deberán aprobarse (...) los pliegos de cláusulas administrativas particulares que incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes en el contrato”. Además, en otros muchos artículos, el TRLCAP establece que determinado aspecto o circunstancia del contrato debe expresarse en el PCAP. En este

sentido, sin ánimo de exhaustividad, cabe citar los siguientes:

- Artículo 8: características del contrato, en el caso de los contratos administrativos especiales.
- Artículo 36.3 y 5: exigencia, en su caso, de garantías complementarias.
- Artículo 37: dispensa de garantía definitiva en los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.
- Artículo 86.1, 2 y 3: en concurso, establecimiento de criterios objetivos para la adjudicación, con su indicación por orden decreciente y con la ponderación que se les atribuye; determinación, en su caso, de la fase de valoración en la que se apreciarán los criterios; expresión de los criterios objetivos en función de los que se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias; si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias.
- Artículo 87: admisión de variantes, en su caso.
- Artículo 92.3: en el procedimiento negociado, determinación de los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, han de ser objeto de negociación con las empresas.
- Artículo 95.3, segundo párrafo, y 6: establecimiento de penalidades por demora en la ejecución del contrato, distintas de las previstas en el apartado 3, párrafo primero, y las que correspondan, en su caso, por incumplimiento de la ejecución parcial de las prestaciones.
- Artículo 104.3: determinación de la fórmula o sistema de revisión de precios.
- Artículo 110.2: establecimiento de plazo distinto al de un mes para la realización del acto formal y positivo de recepción del objeto del contrato.
- Artículo 115.2 b): indicación del porcentaje, en su caso, del importe de adjudicación, a efectos de subcontratación cuando aquél sea superior al 50 por

100.

- Artículo 145.1: establecimiento, en su caso, de un plazo distinto al de los primeros diez días de cada mes para la expedición de certificaciones de obra por la Administración.

- Artículo 157: determinación de la duración del contrato de gestión de servicios públicos y de las prórrogas de que puede ser objeto.

- Artículo 158.1: especificación del régimen jurídico básico regulador del servicio público.

- Artículo 187.1: establecimiento, en su caso, del pago de parte del precio en bienes, en contratos de suministros.

- Artículo 203.2: establecimiento del sistema de determinación del precio de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.

- Artículo 218: en el contrato de elaboración de proyectos de obra -consultoría-, establecimiento, en su caso, de un sistema de indemnizaciones en el supuesto de desviación del presupuesto de ejecución de la obra.

Los preceptos del TRLCAP deben completarse con aquellos que al PCAP dedican el Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) y el Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, normas que siguen vigentes en cuanto no se opongan al TRLCAP, de acuerdo con lo establecido en su disposición derogatoria única y hasta tanto no se apruebe el nuevo Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Los artículos 34 y 35 del RGCE se refieren a los PCAP, sin que presenten diferencias sustanciales respecto del artículo 49 del TRLCAP. Posteriormente, el RGCE en los artículos 82, 211 y 244 detalla qué circunstancias concretas debe contemplar el PCAP para los contratos de obras, gestión de servicios públicos y suministros y, lo mismo sucede con el artículo 4 del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, respecto de los contratos de consultoría, asistencia y servicios. En concreto, en el artículo 82 del RGCE referido al contenido del PCAP del contrato de obras, se relacionan los contenidos mínimos, si bien en el último apartado se señala que deberán contener los restantes datos y circunstancias que se exijan para cada caso por otros preceptos.

En definitiva, en base al contenido de las normas citadas anteriormente y teniendo como referente el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, regulado en el artículo 48 del TRLCAP y en el 37 del RGCE, precepto este último que precisamente señala que

“los pliegos de cláusulas administrativas generales contendrán las declaraciones jurídicas, económicas y administrativas (...)”, debe elaborarse el PCAP.

2.- El TRLCAP regula el PPT en su artículo 51, disponiendo que “serán elaborados con anterioridad a la autorización del gasto los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la ejecución de las prestaciones, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley (...)”.

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modificaba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dio una nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 68 “Expediente de contratación”, recogida en el TRLCAP (artículo 67) y cita el PPT, como parte integrante del expediente, en el apartado 1 -norma básica-, en vez de en el apartado 2 -norma no básica-, como se hacía en el texto primitivo de la LCAP. La consecuencia de esta modificación es que, aun en el supuesto de que la Comunidad de Madrid llegue a disponer de su propia legislación de contratos, ésta necesariamente deberá contemplar que siempre debe existir PPT en todos los contratos, documento que, en el caso de contratos de obras, según dispone el artículo 124.1 c) de la LCAP, debe integrarse en el proyecto.

El RGCE regula en su artículo 39 el PPT, sin que presente diferencia con lo dispuesto en el artículo 51 del TRLCAP antes citado. Ni el TRLCAP, ni el RGCE, ni el Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, detallan el contenido concreto del PPT. En el artículo 3 de este último se señala que el PPT se incorporará para la mayor concreción de la prestación. El TRLCAP en su artículo 52 remite para el establecimiento de prescripciones técnicas a: las instrucciones y reglamentos técnicos nacionales obligatorios siempre que resulten compatibles con el derecho comunitario; a normas nacionales que transpongan normas europeas; a falta de los anteriores se podrá acudir a normas internacionales. Como excepción, el artículo 52 permite que cuando no exista posibilidad de definir el objeto del contrato a través de especificaciones técnicas suficientemente precisas e inteligibles, se citen normas, patentes o tipos, debiéndose añadir las palabras “o equivalente”. Este artículo 52, en definitiva, recoge la normativa comunitaria dirigida a preservar los principios de igualdad y no discriminación. En todo caso, los órganos de contratación podrán excluir la aplicación de lo dispuesto en el artículo 52.1, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, pero, en tal caso, deberá indicarse en el PCAP o en el PPT las causas de la exclusión.

3.- Como resumen de lo expuesto, en opinión de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, los aspectos jurídicos, administrativos y económicos de los

contratos han de incluirse en el PCAP y no el PPT, documento este último que queda reservado exclusivamente a las especificaciones técnicas. Pero esta opinión, además, en cuanto se refiere a los aspectos económicos, se apoya en un precepto concreto del RGCE, el artículo 66, primer párrafo, que en su inciso final dispone que “en ningún caso contendrán estos pliegos (se refiere al PPT) declaraciones o cláusulas de carácter económico que deban figurar en el Pliego de cláusulas administrativas”.

En su virtud, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, actuando por delegación del Pleno, según Acuerdo adoptado en su reunión de 10 de abril de 1996, y en uso de las competencias conferidas por el artículo 2 del Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, aprobado por Decreto 4/1996, de 18 de enero, ha acordado dirigir a los órganos de contratación la siguiente

RECOMENDACIÓN

Los órganos de contratación, al elaborar los Pliegos de prescripciones técnicas deberán tener en cuenta que no procede incluir en los mismos aspectos, circunstancias o declaraciones de contenido jurídico, administrativo y económico, los que deben reservarse para los Pliegos de cláusulas administrativas particulares.