

Informe 8/01, de 3 de julio de 2001. "Contenido de determinadas cláusulas en los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares".

ANTECEDENTES.

Por la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Este Organismo, en aplicación del art. 49.3 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha decidido dotarse de pliegos tipos de condiciones administrativas particulares, respecto a cuyo contenido considera que deben dejarse abiertas determinadas cláusulas cuando se envían a informe del Servicio Jurídico, pues de lo contrario se haría inviable, en la práctica, la utilización de dichos pliegos para contratos análogos.

Considera también que la justificación de la elección del procedimiento y forma de adjudicación debe incluirse en el expediente, tal como dispone el art. 75 de la norma mencionada, pero no en el pliegos de cláusulas administrativas, cuyo contenido debe limitarse a recoger los derechos y obligaciones de las partes contratantes.

No obstante y a efectos de aprobar los mencionados pliegos, eleva las siguientes preguntas a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa:

1º. Si las cláusulas relativas a la solvencia de las empresas, criterios de adjudicación, criterios objetivos para la estimación de baja desproporcionada o baja temeraria y la fórmula de revisión de precios pueden quedar abiertas cuando se aprueba el pliego tipo, o por el contrario, deben incluirse en el mismo.

2º. Si en el pliego deben incluirse la justificación y forma de adjudicación del procedimiento o basta con que dicha justificación se incorpore al expediente.

3º. Si es correcta la inclusión de la siguiente cláusula: "Una vez presentada la proposición no podrá ser retirada bajo ningún pretexto" o, por el contrario, la expresión retirada, debe ser sustituida por reiterada."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- De los términos en que aparece redactado el escrito de consulta resulta que se plantean diversas cuestiones relacionadas con el contenido de los modelos tipo de pliegos particulares a los que hace referencia el artículo 49, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas consagrando la posibilidad de su aprobación y precisando su efecto característico, por lo que el presente informe debe comenzar con algunas consideraciones generales sobre la naturaleza y características de los modelos tipo de pliegos y sobre sus relaciones con los pliegos particulares que permitan abordar las cuestiones concretas que, en cuanto a su contenido, se plantean.

2.- El artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, después de referirse en sus dos primeros apartados a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, declara en su apartado 3 que el "órgano de contratación competente podrá asimismo establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación a los

contratos de naturaleza análoga" y en su apartado 4 establece que el informe preceptivo del Servicio Jurídico sobre los pliegos tipo "hará innecesario el del pliego particular correspondiente".

El establecimiento de modelos tipo de pliegos, según la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, constituye una mera posibilidad que debe referirse a contratos que, con reiteración y en número significativo, celebra el órgano de contratación, produciéndose el efecto característico de que el informe preceptivo del Servicio Jurídico se cumple en relación con los pliegos tipo quedando exentos de tal trámite los correspondientes pliegos particulares. En definitiva constituyen una facilidad de tramitación que no pretende hurtar al informe del Servicio Jurídico aspectos esenciales del contrato, sino que persigue una finalidad más sencilla y procedimental de evitar, por innecesarios, pronunciamientos reiterados del Servicio Jurídico sobre aspectos concretos, ya que si los expresa en relación con un pliego tipo no tiene por que volver a reiterarlos en relación con un pliego particular.

Ello significa la necesidad de que el pliego tipo contenga las determinaciones necesarias para los pronunciamientos del Servicio Jurídico y, a la vez, que el pliego particular no contenga cláusulas contradictorias o distintas en aspectos esenciales del contrato, pues, si esto sucediera, se produciría el efecto de que el pliego particular, a pesar de la existencia de pliegos tipo, no quedaría excluido del informe preceptivo del Servicio Jurídico, lo que conduce a examinar el posible contenido de los pliegos tipo en relación con los distintos extremos que se consignan en el escrito de consulta, volviendo a insistir en que muchas de las dificultades interpretativas que pudieran suscitarse quedan resueltas si los pliegos tipo se aplican correctamente a los contratos que reiteradamente y en número elevado celebra el órgano de contratación.

3.- Los extremos del contenido de los pliegos tipo que se someten a consulta deben ser agrupados sistemáticamente examinando por separado los relativos a solvencia de las empresas, procedimiento y forma de adjudicación, criterios objetivos para la adjudicación y criterios para la estimación de baja desproporcionada o temeraria, fórmula de revisión de precios y cláusula relativa a la retirada o reiteración de la proposición.

En relación con la solvencia de las empresas es evidente que el pliego tipo debe contener una remisión a los artículos 16 a 19 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que son los que regulan los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica de las empresas, según el tipo de contrato de que se trate, pudiendo quedar a la determinación de los pliegos de cláusulas particulares los concretos medios de acreditación que vayan a ser utilizados de conformidad con el artículo 15.3 de la Ley. En materia de clasificación su exigencia para los contratos de cuantía igual o superior a 20.000.000 de pesetas (120.202, 42 euros) deberá figurar igualmente en el pliego tipo, pudiendo quedar a la determinación de los pliegos particulares el grupo y subgrupo y la categoría.

Siendo tan esencial la diferencia entre el procedimiento negociado y los procedimientos abiertos y restringidos por concurso y por subasta, parece evidente que no puede existir un solo pliego tipo para todos los procedimientos y formas de adjudicación sino que deben establecer al menos cinco modelos de pliegos para la subasta, el concurso por procedimiento abierto y restringido y para el procedimiento negociado, por lo que resulta ocioso, con la solución que se propugna, plantearse si el procedimiento y forma de adjudicación debe figurar en el pliego tipo, a lo que habría que dar una solución afirmativa, dado que tal mención viene establecida expresamente para los pliegos particulares, por tanto para los pliegos tipo, en los artículos 82.11 y 244.5 del Reglamento General de Contratación del Estado de 1975, para los contratos de obras y suministro, respectivamente. Por otra parte, en el mismo sentido, el artículo 35 del propio Reglamento alude como contenido de los pliegos particulares a las declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y de su forma de adjudicación, lo que vuelve a demostrar el importante significado de la forma de adjudicación en el contenido del pliego y su necesidad de que figure en el pliego tipo.

En cuanto a los criterios objetivos y criterios para la estimación de bajas desproporcionadas o temerarias, hay que significar que dichas menciones solo pueden figurar en los pliegos relativos a concursos, lo que viene a confirmar la tesis propugnada de la necesidad de

existencia de un modelo tipo solo para esta forma de adjudicación. Si se parte de la idea de que los pliegos tipo deben establecerse para tipos concretos y definidos de contratos por su objeto no se aprecia ninguna dificultad para que estas menciones se incorporen al pliego tipo. Por otro lado, debe significarse el interés del informe del Servicio Jurídico a la hora de determinar el carácter objetivo de los criterios de adjudicación, evitando injustificadas discriminaciones subjetivas.

La revisión de precios constituye uno de los elementos esenciales de la ejecución del contrato y, si bien la promulgación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas supuso una generalización del sistema de revisión de precios frente a la legislación anterior, parece correcto que en el pliego tipo se establezca la fórmula genérica de revisión, pudiendo quedar a la determinación del pliego particular la concreta determinación de la fórmula utilizable.

Finalmente en cuanto a la posible inclusión en los pliegos tipo de una cláusula que establezca que una vez presentada la proposición no podrá ser retirada bajo ningún pretexto o, por el contrario la expresión "retirada" pueda ser sustituida por "reiterada", esta Junta muestra su extrañeza sobre este aspecto de la consulta, dado que la prohibición de retirada de proposiciones figura en el artículo 100 del Reglamento General de Contratación del Estado y precisamente la retirada significa lo contrario u opuesto a la reiteración que no es ni más ni menos que el mantenimiento de la proposición lo que, ni la Ley, ni el Reglamento, ni los pliegos de cláusulas, pueden prohibir.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la regulación contenida en el artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas impone el informe preceptivo de los pliegos por el Servicio Jurídico, sin que la existencia de modelos tipos de pliego pueda sustraer aspectos esenciales del contrato a dicho informe, de acuerdo, en cuanto a los aspectos concretos consultados, con lo consignado en el apartado 3 de las consideraciones.