

Sc. Comisión Consultiva.  
GK/.

## **Informe 7/2006, de 17 de noviembre, sobre tramitación de expediente para la contratación de suministro.**

### **I. ANTECEDENTES.**

El Alcalde del Ayuntamiento de La Campana dirige escrito a esta Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en petición de informe, con el siguiente contenido:

“En este Ayuntamiento se precisa la contratación de suministro de materiales de construcción para la ejecución de las obras del Programa de Fomento del Empleo Agrario o PFOEA, (antiguo PER). En años anteriores se ha redactado un pliego de condiciones administrativas particulares en el que, empleando el procedimiento abierto, tramitación urgente y la forma de concurso, se somete a licitación la entrega de una pluralidad de suministros sin que el pliego concrete las cantidades a suministrar ni el precio de la licitación, ya que no pueden concretarse de antemano las cantidades de material de obra que se van a necesitar, puesto que se trata de varias obras y no se ha redactado pliego de prescripciones técnicas en estos años. En este ejercicio, se ha informado por la Secretaría de la obligatoriedad de redactar el pliego de prescripciones técnicas que determina el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar, aunque esta determinación reviste de gran complejidad para la oficina técnica por tratarse de varias obras que se ejecutan, por otra parte, a lo largo de dos ejercicios. Asimismo se ha informado por la Secretaría de la obligatoriedad de que conste en el expediente la certificación de existencia de crédito por el importe del contrato. Quisiera conocer su opinión al respecto y la forma más correcta de tramitar este expediente de contratación. Para mayor conocimiento se remite copia del pliego redactado en años anteriores”.

### **II. INFORME.**

1. De los datos aportados se deduce que el contrato en cuestión es el típico de suministro a que se refiere el artículo 172.1 a) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (TRLCAP), al disponer que son contratos de suministro, *“Aquéllos en los que el empresario se obliga a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración.”*.

Y sobre este tipo de contratos se plantean en el escrito de consulta varias cuestiones, sobre concreción de las cantidades a suministrar y precio, pliegos de prescripciones técnicas y certificado de existencia crédito.



En el artículo 11.2 del TRLCAP se contienen, entre otros, como requisitos para la celebración de los contratos, la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio, la existencia de crédito adecuado y suficiente si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración, y la tramitación del expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la Administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar y el importe del presupuesto de gasto.

2. En relación con la concreción de las cantidades a suministrar y su precio, hay que destacar que lo que caracteriza a estos contratos es precisamente la existencia de un cierta incertidumbre en las unidades objeto del suministro, por eso el artículo 2.2 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RgLCAP), establece una excepción, para este tipo de contratos, cuando prohíbe la celebración de contratos en los que la prestación del contratista este condicionada a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración.

En íntima relación con las unidades a suministrar está el precio de estos contratos.

El Informe 3/2005, de 22 de julio, de esta Comisión Consultiva, sobre el límite máximo de gasto en los contratos de suministros previsto en el artículo 172.1 a), realizaba, entre otras, las siguientes consideraciones:

*“Con respecto al precio de los contratos el artículo 14 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (TRLCAP), dispone que “Los contratos tendrán siempre un precio cierto”.*

*En el ámbito del derecho administrativo de la contratación los contratos han de tener un precio cierto. Precio cierto no es precio fijo; no es lo mismo precio cierto que precio fijo, pues, con referencia a aquél, lo que ha dispuesto la legislación es la certeza de la concurrencia del precio, no sus contingencias. Cierto que el precio es susceptible de alteración, pero su alteración tiene sus propias reglas. (Consejo de Estado. Dictamen núm. 1409/1992, de 4 de marzo de 1993).*

*Ahora bien, no es que la cuantía o precio total del contrato no exista en el momento de la celebración del contrato, sino que es inexacto. Esta inexactitud en el precio total del contrato no libera a la Administración de hacer una previsión del mismo en función de las unidades que habrá de necesitar durante la vigencia del contrato, cuya justificación deberá constar en el expediente tal como pide el artículo 13 del TRLCAP en atención a su necesidad para los fines del servicio público correspondiente. En todo caso esta previsión no puede ser arbitraria ni contraria al principio de buena administración.*

*¿Pero esa inexactitud tiene límites?. El Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto*



*1098/2001, de 12 de octubre, (RgLCAP), dispone en su artículo 67.5 c) que los pliegos de cláusulas administrativas particulares contendrán en los contratos comprendidos en el artículo 172.1 a) de la Ley, el límite máximo del gasto que para la Administración pueda suponer el contrato, y en el artículo 71.6 b) exige que estos contratos contengan el importe máximo limitativo del compromiso económico de la Administración.*

*Conforme al artículo 3.1 del Código Civil, el sentido propio de las palabras utilizadas por la norma, "límite máximo" o "importe máximo limitativo", pone de manifiesto una voluntad clara de poner a esa inexactitud un límite, siquiera en su tope máximo, cuya superación nos situaría en las modificaciones contractuales.*

*Por otra parte la incertidumbre en que se mueve el precepto que se viene analizando no se limita exclusivamente al número de unidades a suministrar y que incide sobre el precio total del contrato, sino también al momento, durante la vigencia del contrato, en que surge la necesidad para la Administración.*

*La fijación de ese precio total, aunque inexacto, no le es indiferente al licitador. La economía de costes constituye uno de los elementos determinantes de la fijación de los precios que se manifestará en las ofertas presentadas, por lo que el precio total del contrato, aún aproximado, influirá en la fijación de los precios unitarios ofertados.*

*El precio unitario no es el único elemento definitorio del contrato, también lo es el precio total del mismo, aunque insistimos en forma inexacta. De no ser así las peticiones ilimitadas de suministros por parte de la Administración conculcarían los principios básicos de publicidad y concurrencia.*

*La cuantificación de un precio total en estos contratos viene también confirmada por el artículo 189 del RgLCAP, dedicado a la cuantía de los contratos de suministros, conteniendo en su apartado b) las reglas para su determinación en los contratos que tengan carácter de regularidad, permitiendo optar entre realizar el cálculo en atención al valor real o al valor estimado. "*

**3.** El artículo 13 del TRLCAP dispone que *"El objeto de los contratos será determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación."*

Es precisamente el pliego de prescripciones técnicas el documento al que se le confiere la tarea de precisar el objeto del contrato y la ejecución de la prestación.

El artículo 51.1 del TRLCAP dispone 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 la prestación"*.



Conforme al artículo 52.1 del TRLCAP las prescripciones técnicas serán definidas por referencia a normas nacionales que transpongan normas europeas, a documentos de idoneidad técnica europeos o especificaciones técnicas comunes, fijándose reglamentariamente los casos en que puede prescindirse de los mismos. A falta de los anteriores, las prescripciones técnicas podrán definirse por referencia a normas nacionales que transpongan normas internacionales, a normas nacionales o a otras normas.

El artículo 52.2 del TRLCAP contiene algunas normas para definir el objeto del contrato, en particular prohibiendo la indicación de marcas, patentes o tipos, y que cuando no exista la posibilidad de definir el objeto del contrato a través de especificaciones suficientemente precisas e inteligibles, se admitirá tal indicación si se acompañan las palabras “o equivalente”.

El artículo 67 del TRLCAP al regular el expediente de contratación, dispone que al mismo se incorporará el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato.

El artículo 94 del TRLCAP configura el pliego de prescripciones técnicas como elemento rector de los efectos de los contratos administrativos, y el artículo 185 se remite al pliego de prescripciones técnicas en relación con las obligaciones del contratista en la ejecución del contrato.

El artículo 68 del RgLCAP establece como contenido legal mínimo de los pliegos de prescripciones técnicas particulares, los siguientes:

- a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato.
- b) Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar.
- c) En su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes.

El Libro Verde sobre la Contratación Pública en la Unión Europea (Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996) se refería a esta materia en los siguientes términos:

“5.17 Las normas y especificaciones técnicas que describen las características de las obras, suministros o servicios objeto del contrato son un elemento fundamental de los esfuerzos de apertura de la contratación pública.”

Por último la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, dedica su artículo 23 a regular las especificaciones técnicas de los contratos.



Del contenido de los preceptos citados resulta la obligatoriedad de aportar al expediente de contratación el pliego de prescripciones técnicas.

4. El artículo 67.2 del TRLCAP dispone que *“Al expediente se incorporarán, siempre que el contrato origine gastos para la Administración, el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la aprobación del gasto, salvo en el supuesto excepcional previsto en el artículo 85, párrafo a), en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley”*.

El certificado de existencia de crédito, que ha de incorporarse al expediente de contratación, sólo está exceptuado en el supuesto del artículo 85 a) del TRLCAP para los contratos en los que el proyecto o presupuesto no haya podido ser establecido previamente por la Administración y deba ser presentado por los licitadores.

La carencia o insuficiencia de crédito, salvo los supuestos de emergencia, es causa de nulidad de Derecho administrativo de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 c) del TRLCAP.

### III. CONCLUSIONES.

En relación con las cuestiones planteadas, en la tramitación del expediente de contratación del suministro previsto en el artículo 172.1 a) del TRLCAP, se habrán de cumplir las disposiciones sobre concreción de las unidades a suministrar, precio, pliego de prescripciones técnicas y certificación de existencia de crédito de acuerdo con las consideraciones jurídicas expuestas.

Es todo cuanto se ha de informar.

