

# Legislación y Jurisprudencia

## I. LEGISLACION

### LOS PLIEGOS DE CONDICIONES EN LA CONTRATACION MILITAR

#### I

Una de las características de la contratación administrativa es que la Administración ha de poner de manifiesto su voluntad de contratar y las condiciones con arreglo a las cuales se propone llevarla a la práctica.

Esta manifestación previa por parte de la Administración de las normas a que ha de someterse quien con ella contrate, es precisamente una de las razones que ciertos autores alegan para discutir la realidad jurídica de la figura del contrato administrativo. La doctrina alemana, la suiza y la italiana sostienen, en efecto, que en la contratación el Estado actúa con un acusado carácter de supremacía, mandando y disponiendo unilateralmente, por lo cual su voluntad es normativa o reglada y el contratante privado ha de limitarse a aceptar o rechazar las condiciones reglamentariamente expuestas por aquélla, sin que se dé en el contrato administrativo la autonomía de la voluntad de las partes que el verdadero contrato requiere.

Sin embargo, aun cuando la formalidad de la publicación de las condiciones proporciona a la contratación administrativa el aspecto de un contrato de adhesión, esta fórmula existe tanto en el Derecho administrativo como en el civil y —según GARRIDO FALLA— no es la técnica del acto-condición la que aquí se emplea, sino, estrictamente, una técnica contractual.

Hoy día también en el Derecho civil existen infinidad de contratos regulados de antemano por unas disposiciones anteriores a las cláusulas contractuales.

En la contratación administrativa, las cláusulas de las condiciones preestablecidas por la Administración están previstas ciertamente por una regulación que las determina e impone, pero esas mismas cláusulas han de recogerse después en el contrato. En consecuencia, la situación jurídica del contratista está fijada sobre la base de aquellas condiciones, por el hecho de constituirse después en cláusulas contractuales.

## II

Esta declaración por la que la Administración expone los requisitos a que ha de someterse quien con ella contrate, considerada con respecto a la contratación en el Ejército, nos lleva a estudiar los documentos en que aquella manifestación se contiene. Son los denominados "Pliegos de Condiciones", que, según la legislación aplicable con carácter general, presentan dos facetas distintas y se diversifican, por tanto, en dos clases: Pliegos de Condiciones técnicas y Pliegos de Condiciones legales.

No es fácil establecer una distinción clara de las normas que deben integrar uno u otro Pliego, porque tampoco resulta sencillo encontrar la denominación adecuada y exacta que permita agrupar y definir dentro de ellos las de una u otra clase.

Prueba de esto es que a través de los tiempos se ha regulado de distintas maneras esta materia y se han producido alternativas diferentes en cuanto al número y denominación de los Pliegos.

Así, el Reglamento de contratación de 1881 establecía un único Pliego de Condiciones, denominadas legales o de derecho, y únicamente para el caso de que fuera necesario podían incluirse en él una serie de condiciones facultativas o económico-facultativas.

Más tarde, la R. O. C. de 9 de diciembre de 1904 (C. L. núm. 242) implantó dos Pliegos: uno, de condiciones facultativas y económico-administrativas, y otro, de legales o de derecho y administrativas. Posteriormente, el Reglamento de 1909 llamó técnicas a las primeras y legales a las segundas. La idea de Pliego único siguió, sin embargo, latente en este Reglamento de 1909, pues su art. 39 dice como sigue: "Así que se reciba en el Establecimiento el pliego de condiciones legales aprobado, se encabezará con él el general de condiciones y, a continuación, se insertará el de técnicas, formando ambos un solo Pliego, que firmarán el Director y el Interventor y que será el que rija en el acto de la subasta."

En el Reglamento de contratación administrativa en el ramo de guerra de 10 de enero de 1931 —vigente en cuanto no está afectado por la Ley de 20 de diciembre de 1952, que da nueva redacción al capítulo V de la Ley de 1.º de julio de 1911— se adopta el criterio de los dos Pliegos; así, denomina a uno de Condiciones técnicas y de legales al otro, debiendo redactarse éste con presencia de aquél.

El problema tradicionalmente planteado perdura en esta regulación, pues continúa siendo difícil la discriminación de los distintos tipos de condiciones y el establecimiento de una clara línea divisoria que haga corresponderse la exactitud de la denominación con el contenido de los Pliegos.

Existen estipulaciones que pueden calificarse propiamente de técnicas, como las que describen desde este punto de vista el material; otras en las que el aspecto técnico se combina con el económico, tales son las que se refieren al precio, plazos de entrega, lugar de la recepción; penales, que

establecen sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales o anteriores al contrato; económico-fiscales, que prevén fianzas, impuestos, arbitrios, multas, etc.; económico-administrativas, como son las que establecen la forma de pago o los créditos con cargo a los que ha de efectuarse; simplemente administrativas, que regulan el acto de la licitación y el procedimiento a seguir para la adjudicación; económico-legales, legales-administrativas, puramente legales o de Derecho, que fijan los efectos jurídicos del contrato con respecto a cada uno de los contratantes, los casos de revisión, de rescisión, de anulación, etc.

La amplitud de la expresión "legal" y la dualidad de acepciones de este adjetivo —como dice SÁNCHEZ DEL POZO, no podemos olvidar que en tanto no contravienen la Ley todas las cláusulas, ya sean facultativas, económicas o jurídicas, son en realidad legales— pueden también inducir a confusión, contribuyendo a complicar una materia ya de sí poco sencilla por la reminiscencia de Reglamentos pasados y por la diversidad de disposiciones de variado rango que tratan de forma distinta y hasta contradictoria una cuestión que está pidiendo ser regulada con uniformidad y sencillez.

### III

La uniformidad y sencillez que en este aspecto de los Pliegos de condiciones preconizamos no puede estar en oposición con la importancia de la contratación administrativa ni con la necesidad de que ésta se realice siempre con el cuidado y perfección que exigen la defensa de los intereses del Estado y la garantía de los particulares que con la Administración contratan.

Pero hemos de reconocer que los intereses del Estado no sólo estriban en obtener en las condiciones más económicas los materiales, efectos o servicios que necesita para la ejecución de sus fines, sino que también tiene una gran influencia en dichos intereses el hecho de que la obtención se lleve a cabo oportunamente, en los plazos necesarios y con una tramitación rápida y flexible.

De poco servirá acumular trámites, seguridades y garantías si la realidad obliga a anticipar por procedimientos más eficaces y menos ortodoxos la consecución de los fines que con la contratación se pretenden, y si todas esas garantías, seguridades y trámites van a la zaga de la práctica con una virtualidad tan sólo documental.

Por ello, constituyendo los Pliegos de condiciones materia importante dentro de la contratación administrativa, pues en ellos radica la base del contrato, importante es también analizar cuál es su regulación actual dentro del Ejército, observando las lagunas, imperfecciones, dudas o excesivas complejidades que puedan existir, para tratar después de establecer unas consideraciones sobre las modificaciones que sería conveniente introducir.

Observemos, pues, en primer término, la realidad presente y dejemos

para el final la exposición de algunas ideas inspiradas por esa aspiración de uniformidad y sencillez compatibles con la garantía de los intereses de la Administración en el aspecto militar.

IV

El párrafo 2.º del art. 5.º de la ley de Administración y Contabilidad (según la redacción de la Ley de 20 de diciembre de 1952) establece que con el anuncio de la subasta "se insertarán los Pliegos de Condiciones o se designará el sitio donde estén de manifiesto en unión de las relaciones, memorias, proyectos, planos, modelos, muestras y demás elementos que convenga conocer para su mejor inteligencia".

El Reglamento de contratación administrativa en el ramo de guerra, aprobado por Real orden de 10 de enero de 1931, dedica su título II a los "Pliegos de Condiciones y precios límites", disponiendo en su art. 20 que para la ejecución de toda clase de subastas deberán redactarse y aprobarse previamente dos Pliegos de Condiciones, uno que comprenda las técnicas y otro, las legales.

Este último no se formulará sin que haya sido redactado el primero y con presencia del mismo.

El art. 21 dice que se considerarán condiciones técnicas las que el propio artículo en sus siete apartados recoge y todas las análogas apreciadas libremente bajo dicha denominación que, no estando comprendidas entre las legales, tengan por objeto describir con exactitud la índole o naturaleza, requisitos y demás circunstancias variables, según los casos, de los efectos o servicios materia del contrato.

El art. 24 reseña en 37 apartados las condiciones legales que, sin perjuicio de las peculiares para determinados casos, se harán constar en los Pliegos.

Desde el punto de vista de estos artículos podemos descubrir, en relación con los Pliegos de Condiciones, distintas circunstancias, que analizaremos separadamente procurando al mismo tiempo actualizar en lo posible, al interpretarlo, el Reglamento provisional de contratación de 1931, que no siempre es fácil aplicar a las circunstancias presentes.

En el estudio de la legislación en vigor mantendremos la distinción que señala el Reglamento de 1931 entre contratos generales y locales, considerando como tales, respectivamente, los que se deriven de las adquisiciones y construcciones que se encomiendan a la industria privada y los motivados por las construcciones o fabricaciones que se encarguen a las fábricas o talleres militares.

Entendemos, no obstante, y más adelante dedicaremos mayor comentario a esta cuestión, que la diferencia no tiene razón de ser en la actualidad.

1. CONTRATOS GENERALES (Subastas y concursos)

A. *Pliegos de Condiciones técnicas*

a) *Redacción*.—El art. 42 del Reglamento establece que estos pliegos serán redactados por la Comisión de Compras en los expedientes de subasta de los contratos generales. Entendemos que como Comisiones de Compras han de considerarse también las Juntas Económicas, cuando tienen encomendadas funciones de contratación; las Juntas de Adquisiciones y Enajenaciones y, en resumen, los organismos autorizados para celebrar contratos dentro de la clasificación de "generales" del art. 19 del Reglamento.

El Ministro se reservará el derecho de enviar formulados estos Pliegos de Condiciones técnicas a las Comisiones de Compras en el caso de que lo juzgue pertinente, y las Comisiones de Compras están facultadas para indicar que pueden ser utilizados los de una adquisición anterior cuando, por la proximidad de ésta, se estimase no hay necesidad de introducir variaciones en las características y condiciones de un cierto material.

b) *Aprobación*.—El art. 46 establece que la Sección del Ministerio —debe entenderse que hoy han de considerarse como tales las Direcciones Generales— propondrán al Ministro la autorización, por Real orden de la subasta, aprobación de los pliegos y su publicación.

En este aspecto puede plantearse la duda de si la necesidad de Real orden —hoy Orden ministerial— afecta sólo a la autorización de la subasta, con lo cual la aprobación de los Pliegos se realizaría dentro del Ministerio por las autoridades designadas por el Ministro, o si, por el contrario, también los pliegos y su publicación han de aprobarse ministerialmente.

Entendemos que, como viene realizándose, no debe extenderse a la aprobación de los Pliegos y su publicación la necesidad de Orden ministerial, y que un sano criterio descentralizador apoya la interpretación de que determinados organismos del Ministerio realicen esta función en armonía con lo que establecen otras disposiciones reglamentarias.

Por último, el art. 49 dispone que el Secretario del Tribunal sacará copia íntegra de los Pliegos de Condiciones, que será legalizada por el Interventor de aquél. Este documento será el que se ponga a disposición de los licitadores.

Para los casos de concurso, y en virtud de lo que previene el art. 64 del Reglamento, se aplicarán en cuanto sea posible, las mismas normas de la subasta y, por consiguiente, no habrá variación alguna por lo que atañe a los Pliegos de Condiciones técnicas.

El art. 43 del Reglamento establecía que los Pliegos se remitieran a informe del Ministerio de Economía Nacional. Consideramos que este precepto ha quedado actualmente fuera de lugar.

B. *Pliegos de Condiciones legales*

a) *Redacción*.—Según el art. 42 del Reglamento corresponde al Interventor que forma parte de la Comisión de Compras.

Recoge así el Reglamento de contratación de 10 de enero de 1931 el principio tradicionalmente contenido en las disposiciones oficiales, que ha venido encomendando al Cuerpo de Intervención Militar la redacción de esta clase de Pliegos.

Ya en el art. 39 del Reglamento de 1909 se le atribuye esta misión, recogida del de 1881. Lo mismo sucede en el párrafo 4) del art. 8.º del Real decreto de 31 de agosto de 1911, por el que se crearon los Cuerpos de Intendencia e Intervención. Y en el Reglamento del Cuerpo, de 19 de mayo de 1913, se incluye también este cometido que se desarrolla a través de su articulado.

La Orden de 27 de noviembre de 1954, reguladora del régimen económico-administrativo de los establecimientos fabriles militares, contiene, asimismo, prevenciones que atribuyen al Interventor la redacción de los repetidos Pliegos, y, por último, en el Decreto de reorganización del Cuerpo de Intervención Militar, de 31 de marzo de 1960, se incluye, entre las misiones del mismo, la de "redacción y aprobación de los Pliegos de Condiciones legales".

En este punto se presenta, sin embargo, una contradicción entre el artículo 42 del Reglamento de 1931 y el núm. 7 del art. 12 del orgánico del Cuerpo de Intervención Militar de 19 de marzo de 1913, que encomienda la redacción de los Pliegos de Condiciones legales, para las subastas de carácter general, a la Sección 2.ª de la Intervención General del Ministerio del Ejército. Disparidad que se resuelve, desde luego, en favor del Reglamento de 1931, por ser el último en el tiempo y aprobado por disposición del mismo rango que el de 1913.

Pero también es posible armonizar ambos preceptos, teniendo en cuenta que, de hecho, es aquella Sección de la Intervención General la que da normas y aclaraciones a los Interventores sobre la redacción de los pliegos e incluso establece formularios a los que aquélla ha de sujetarse, introduciendo después cada Interventor en el modelo las innovaciones que exijan las circunstancias de cada caso.

b) *Aprobación*.—Ya hemos hecho referencia a la duda que puede plantear el art. 46 del Reglamento en cuanto a la necesidad de que los Pliegos de Condiciones de las subastas generales se aprueben por Orden ministerial. Pero si la costumbre y la práctica pueden considerarse como normas interpretativas, lo cierto es que en la actualidad se interpreta y realiza que la aprobación de los Pliegos de Condiciones legales en aquellas subastas son autorizados por el Interventor general del Ejército, de acuerdo con lo que preceptúa el apartado 24 del art. 22 del Reglamento del Cuerpo de Intervención Militar de 19 de mayo de 1913. Cabe armonizar así las disposiciones que regulan esta materia, pues esta autorización del

Interventor general —autoridad del Ministerio del Ejército— puede considerarse como aprobación en nombre del Ministro y, en todo caso, sirve de garantía e información a la que aquél realiza del expediente de subasta en su conjunto.

Existen, sin embargo, otras complicaciones interpretativas que afectan al momento en que los Pliegos deben ser redactados y cuya relación con el extremo comentado es evidente. Más adelante les dedicaremos algunas consideraciones.

Lo mismo que sucede en cuanto a los Pliegos de Condiciones técnicas, podemos decir que las normas que acabamos de recoger para las subastas se aplican a los de Condiciones legales en los concursos de los contratos generales.

Como hemos visto al tratar del Pliego de Condiciones técnicas, disponía el Reglamento de 1931 que, tanto aquéllos como los de legales, debían ser remitidos al Ministerio de Economía Nacional. Pero, así como el párrafo 2.º del art. 20, se limitaba a decir que se les daría curso a aquel Departamento, una vez aprobados, haciendo constar en ellos que su redacción se había efectuado con sujeción a la Ley de 14 de febrero de 1907 y disposiciones complementarias, el art. 43 se refería a la necesidad de que el Ministerio de Economía Nacional los informara. El art. 50, entre los documentos que han de constituir el expediente, incluye un certificado del Jefe de la Sección en el que conste la fecha en que se remitió al Ministerio de Economía Nacional la copia de los Pliegos de Condiciones.

No obstante, la supresión actual de este trámite, hace inútiles las dilataciones sobre tal extremo.

## 2. CONTRATOS LOCALES (Subastas y concursos)

### A) *Pliego de Condiciones técnicas*

a) *Redacción.*—Aunque no se diga expresamente en el Reglamento de 1931, aplicándose a los contratos locales normas semejantes a las que regulan los generales y correspondiendo en aquéllos a las Juntas Económicas las mismas funciones que en éstos tienen encomendadas las Comisiones de Compras, pudiera deducirse que a dichas Juntas afecte la misión de redactar los Pliegos de Condiciones técnicas.

Conviene, sin embargo, advertir que las variaciones producidas en la organización administrativa desde el Reglamento del año 1931, obliga a adaptar sus preceptos a las disposiciones vigentes y extender el concepto de las Juntas Económicas de los establecimientos a otros órganos como las Juntas de Adquisiciones y Enajenaciones cuando actúan en el ámbito de los contratos locales. Y es imprescindible también considerar —con base en el art. 75 del Reglamento— que por el cometido de asesoramiento a las Juntas Económicas, que a las técnicas de los Establecimientos

se señala, ha de entenderse que a éstas corresponde la redacción de los Pliegos de Condiciones de tal clase.

b) *Aprobación*.—No contiene el Reglamento de contratación ninguna prevención específica en cuanto a la Autoridad que debe aprobar los Pliegos de Condiciones técnicas en las subastas y concursos de carácter local, y por ello de no aplicar en este sentido, con carácter de extensión, el art. 46 del Reglamento —cosa que resultaría, sin duda, improcedente por retardar el procedimiento— ha de entenderse que la redacción por la Junta Técnica encierra su aprobación o, en el caso de que sea necesario, corresponderá ésta a la Junta Económica que lleva a cabo la contratación, a no ser que expresamente sea necesaria una aprobación técnica superior.

#### B) *Pliegos de Condiciones legales*

a) *Redacción*.—También por aplicación del principio recogido en el Reglamento del 31 de que a los contratos locales se aplicarán en lo posible las normas de los generales, la redacción de los Pliegos de Condiciones legales en aquéllos corresponde al Interventor de la Junta Económica que realiza la gestión.

Así lo establece, además, claramente el art. 21 del Reglamento del Cuerpo de Intervención de 1913, que atribuye a los Interventores de Cuerpos, clases y servicios la redacción de los Pliegos de Condiciones legales para las subastas de carácter local.

b) *Aprobación*.—La aprobación de los Pliegos de Condiciones legales en el campo de los contratos locales corresponde al Interventor regional, de acuerdo con lo que previene el apartado 10, del art. 17 del Reglamento del Cuerpo de Intervención Militar.

Ya el art. 38 del Reglamento de 1909 disponía que una vez redactados los Pliegos de Condiciones legales se remitirían al Interventor militar de la Región, Distrito o Gobierno Militar para su aprobación.

### 3. CONTRATOS GENERALES Y LOCALES (Concierto directo)

#### A) y B) *Pliegos de Condiciones técnicas y legales*

Es en este aspecto del concierto directo donde mayores lagunas y dudas presenta el Reglamento de 1931, puesto que está profundamente modificado por la nueva redacción del capítulo V de la ley de Administración y Contabilidad, aprobado por Ley de 20 de diciembre de 1952. Por consiguiente, es preciso improvisar soluciones para encontrar una norma a seguir en la práctica, hasta que se publique un nuevo Reglamento adaptado a la nueva Ley. No podemos distinguir ya los casos previstos en el de 10 de enero de 1931 que denominaba gestión directa —fundién-



dola con la ejecución directa— a lo que en la actualidad se denomina concierto directo, ni es posible tampoco sujetarse a la cuantía y casos que han quedado anticuados y sin aplicación.

Por ello se presentan muchos inconvenientes hoy día y existe gran diversidad de criterios, fruto de las distintas interpretaciones subjetivas del procedimiento a observar.

Prescindiendo, pues, del Reglamento del 31 y tratando tan sólo de inspirarse en su antiguo articulado para adecuarlo al vigente capítulo V de la ley de Administración y Contabilidad, entendemos que en el actual concierto directo hemos de distinguir dos grupos principales:

1.º El constituido por los apartados del art. 57 del capítulo V, en los cuales se justifica precisamente el concierto directo porque el Contratista está identificado de antemano. Tales son, por ejemplo, los contratos que versen sobre productos amparados por patentes o de los que haya un solo productor o poseedor y, en general, todos aquellos en que, por las razones justificadas que en los distintos apartados se prevén, no se promueva concurrencia en la oferta.

2.º El formado por aquellos otros apartados del art. 57 que no supongan la necesidad de prescindir de la licitación y fundamentalmente el caso del apartado 13 de dicho artículo, es decir, las contrataciones que no excedan de 500.000 pts.

Entendemos que para los casos del primer grupo, los Pliegos de Condiciones han de sustituirse por un proyecto de contrato redactado ya de acuerdo con ese futuro contratista que se deduce del expediente.

Para los supuestos del segundo grupo, en cambio, serán necesarios unos Pliegos de Condiciones técnicas y legales, o unas bases que contengan a ambas, cuya redacción se hará sobre el fundamento de los que rigen en las subastas y concursos, pero simplificados y adaptados a la modalidad del concierto directo.

Consideramos que esta simplificación y adaptación ha de hacerse con verdadera profundidad, de suerte que los Pliegos de Condiciones o bases aplicables al concierto directo no lo conviertan en una subasta o concurso, con reducción de muy pocas formalidades.

Es preciso proporcionar a esta excepcional forma de contratación la agilidad y rapidez que requiere una gestión eficaz, en las circunstancias en que la Ley autoriza su utilización.

a) *Redacción.*—La redacción del proyecto de contrato corresponde al Interventor de la Comisión o Junta, incluyendo en aquél las condiciones técnicas que le proporcione la correspondiente Junta u Organismo de esta clase.

Los Pliegos de Condiciones técnicas para el concierto directo, se redactarán por la Comisión o Junta técnica a quien corresponda, y el de

legales por el Interventor de las mismas. No eliminaremos la posibilidad de que ambos Pliegos se fundan en uno, semejante al de Bases a que se refería el Reglamento de 1931.

b) *Aprobación.*—Dada la semejanza del proyecto de contrato con los Pliegos de Condiciones a los que sustituye, su aprobación corresponde al Interventor General del Ejército o al Regional, según que el contrato sea general o local, y la de las condiciones técnicas que en ellos se insertan, a la Junta o Autoridad facultativa correspondiente.

Otro tanto puede decirse de los Pliegos de Bases o Condiciones del concierto directo con promoción de ofertas.

#### 4. CASOS ESPECIALES

##### A) *Establecimientos dependientes de la Dirección General de Industria y Material*

El último párrafo del art. 18 de la Orden de 27 de noviembre 1954 (D. O. núm. 271) por la que se aprueban las normas para el régimen económico-administrativo de los Establecimientos fabriles dependientes de la Dirección General de Industria y Material, establece que los Pliegos de Condiciones o bases económico-administrativas referentes a contrataciones que apruebe la Junta Económica, serán redactados y autorizados por el Interventor del Establecimiento. Los restantes serán redactados por el Interventor y aprobados por el Ministerio en la forma reglamentaria.

Hemos de deducir de aquí que los Pliegos de Condiciones económico-administrativas, redactados en todo caso por el Interventor del Establecimiento, no necesitarán aprobación posterior cuando se refieran a expedientes de adquisición que no excedan de 50.000 pts., pues es este límite actual de las facultades de las Juntas Económicas para aprobar gastos, según lo dispuesto por la Orden de 21 de febrero de 1961 (D. O. número 59), que modifica el art. 20 de la de 27 de noviembre de 1954, antes aludida.

Para cuantías superiores, la aprobación de los Pliegos se realizará conforme a las normas generales anteriormente expuestas.

##### B) *Ejecución de Obras y Servicios de Ingenieros*

Entresacando del Reglamento de Contratación de 10 de enero de 1931 la parte que no ha sido modificada por disposiciones posteriores y en lo que afecta a los Pliegos de Condiciones, hemos de tener en cuenta la prescripción general establecida en el art. 90, según la cual el Tribunal de Subastas y Concursos, que a la vez será Comisión de Compras de cada Comandancia de Ingenieros, se constituirá y actuará en la forma

general que el Reglamento establece para las demás contrataciones. ajustándose a lo dispuesto para ellas respecto a la redacción de los Pliegos de Condiciones, anuncios, modelos de proposición y tramitación de los expedientes. Ha de observarse, sin embargo, la especial prevención del artículo 91, según la cual se considerará incorporado al Pliego de Condiciones el de las generales para las obras de Ingenieros, aprobado por Real Orden de 23 de abril de 1919 (C. L. núm. 55), con excepción de lo referente a la forma de pago, que se ajustará a lo dispuesto en el Reglamento de Contratación.

C) *Arrendamiento de fincas y locales para el Ejército*

El art. 94 del Reglamento de contratación de 1931, al tratar de estos arrendamientos enumera algunas de las condiciones que el Jefe de Propiedades debe recoger en el anuncio por el que ponga de manifiesto la necesidad de los locales para las atenciones del Ejército, agregando a la relación la prevención general de que deberán incluirse también todas las demás que convengan o sean necesarias en razón a la especialidad del servicio y localidad.

La atribución al Jefe de Propiedades de este cometido, no excluye que el Interventor de la Jefatura, en uso de su función asesora, colabore en la redacción de estas condiciones, en el aspecto económico-fiscal, puesto que según el apartado 13 del citado art. 94, le corresponde después representar al Estado, junto con el Jefe de Propiedades, en el otorgamiento de la escritura que ha de tener por base las citadas condiciones.

D) *Suministro de energía eléctrica, gas y agua a los establecimientos militares*

El art. 99 del Reglamento de 1931 dispone que al redactarse los Pliegos de Condiciones técnicas para esta clase de contrataciones, se tendrán presentes las prevenciones dictadas a este fin por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, con carácter general.

En cuanto a las condiciones legales, si las establecidas por las fábricas o compañías difieren notablemente de las propuestas por la Administración o de las generales que rigen para la contratación en el Ramo del Ejército y la empresa no se aviniera a aceptar éstas, se formulará, de acuerdo con ella, un proyecto de contrato, cursándolo con informe detallado al Ministerio para que resuelva si procede verificar la contratación con arreglo al proyecto de referencia, después de cumplir las formalidades establecidas para el concierto directo.

**E) *Venta de aprovechamientos y de material inútil***

Si bien la regulación de esta materia en el Reglamento de Contratación de 1931, al estar modificada por disposiciones posteriores, reclama una urgente actualización, las referencias que hace a los pliegos de condiciones no se apartan de las normas generales establecidas en aquél para las demás contrataciones. El art. 102 dice que, autorizada la enajenación, "se redactarán las bases o pliegos de condiciones que han de regir, según se trate de venta por gestión directa o por subasta", y añade que "una vez intervenidos" se les dará la debida publicidad.

Ha de entenderse, pues, que la redacción y aprobación de los pliegos para esta clase de contrataciones, no se diferencia del sistema establecido en el propio Reglamento y que ya se ha analizado anteriormente.

**F) *Contratación de adquisiciones y servicios con cargo al Fondo de Atenciones Generales de los Cuerpos Armados***

Las instrucciones de la Dirección General de Reclutamiento y Personal de 26 de enero de 1956 en las que se dictan normas para la contratación de adquisiciones y servicios con cargo al Fondo de Atenciones Generales de los Cuerpos Armados y Organismos Militares en los que se aplica la Orden de 5 de marzo de 1953 (D. O. núm. 54) se refieren a los Pliegos de Condiciones o bases técnicas y económico-administrativas a que deban sujetarse las contrataciones proyectadas, cuando se trate de gastos ordinarios de los que previene el art. 5.º de aquella Orden y su cuantía esté comprendida entre 10.000 y 100.000 pts.

En estos casos, dicen las referidas instrucciones, el pliego de bases técnicas será redactado por la Junta Económica del Cuerpo, y el de económico-administrativas por el Interventor de Revistas de aquél, sin que se requiera especial aprobación de las mismas.

Para las adquisiciones superiores a 100.000 pts. —que según las instrucciones a que nos venimos refiriendo han de realizarse por subasta—, se seguirá igual norma en cuanto a los Pliegos de Condiciones o bases.

Por lo que afecta a los gastos extraordinarios con cargo al Fondo de Atenciones Generales de los Cuerpos Armados, que para su ejecución requieren la aprobación del General Subinspector, al establecer las instrucciones de la Dirección General de Reclutamiento y Personal que se seguirán los mismos procedimientos expuestos para los ordinarios, según su cuantía y naturaleza, permite deducir que en cuanto atañe a los pliegos de condiciones se aplicarán las mismas normas que anteriormente se indican.

## V

De la exposición que antecede, en la que se ha tratado de recoger someramente la legislación aplicable con relación a los Pliegos de Condiciones, se deduce que es grande la complejidad actual y que no siempre está clara ni es uniforme la línea a seguir en cuanto a su contenido, redacción y aprobación.

Si importantes son los Pliegos, por constituir el fundamento de la contratación, no lo es menos la necesidad de que su tramitación no suponga un obstáculo dilatorio del procedimiento, ya muy recargado de requisitos. Se hace preciso también evitar que la densidad de su contenido y la consiguiente dificultad de su redacción, junto con la multiplicación de las contrataciones, alejen toda posibilidad de confeccionar uno para cada caso concreto y orienten la práctica hacia la adopción de formularios que, utilizados con cierto automatismo, no se adapten al supuesto concreto del expediente al que van unidos.

La conveniencia de proporcionar mayor agilidad y rapidez a la contratación, sin merma de sus garantías, aconseja revisar lo establecido con respecto a los Pliegos de Condiciones que le sirven de base, refiriéndonos sobre todo a los que recogen las económico-administrativas o legales y tratando de encontrar un sistema más sencillo y uniforme, tanto en lo que afecta a la redacción como a la aprobación.

Hemos de considerar, en primer lugar, si existe razón fundada para el mantenimiento de la distinción entre contratos generales y locales que se refleja en los Pliegos de Condiciones y que, en la actualidad, no tiene razón de ser.

La diferencia a que anteriormente hemos aludido y que establece el artículo 19 del Reglamento de Contratación Administrativa de 10 de enero de 1931, está determinada por la clase de las adquisiciones que hayan de realizarse y por los órganos que las llevan a cabo. Así, son contratos generales, como ya hemos dicho, los que las Comisiones de Compras llevan a cabo como consecuencia de las adquisiciones y construcciones que se encomiendan a la industria privada. Son contratos locales aquellos que realizan las Juntas Económicas de los Establecimientos como consecuencia de las construcciones o fabricaciones que se les encargan.

Sin embargo, las variaciones que la legislación posterior introdujo en los órganos que pueden llevar a cabo las contrataciones militares y el hecho de que tanto unas como otras se efectúan con la industria privada, hace completamente inoperante e innecesaria una clasificación que sólo sirve para desviar el procedimiento de una deseable línea de unidad y uniformidad.

Consideramos, por consiguiente, que es preciso prescindir de la diferencia actual existente entre contratos generales y locales, sometiendo todas las contrataciones a normas semejantes, si bien graduándolas con arreglo a un procedimiento de descentralización que permita una mayor

flexibilidad y una reducción en los plazos de la tramitación del expediente.

Es también de importancia determinar, como premisa, el momento procesal en que los Pliegos deben ser redactados y aprobados.

El art. 46 del Reglamento de 1931 señala para la aprobación de los Pliegos un momento posterior al del informe de la Intervención, es decir, al de la crítica edl gasto ejercida actualmente con arreglo al Decreto de 31 de mayo de 1961 y Orden de 14 de julio del mismo año. En efecto, pudiera considerarse natural que, siendo el procedimiento de contratación a seguir, uno de los extremos sobre el que versa el informe fiscal, la redacción y aprobación de los Pliegos dependa de la procedencia del sistema propuesto, pues al informe sobre esta procedencia ha de adaptarse normalmente el Pliego de Condiciones legales o económico-administrativas.

Puede decirse que, según las disposiciones del capítulo II del Reglamento de 3 de marzo de 1925, parcialmente reformado por el Decreto de 11 de septiembre de 1953, la intervención crítica ha de ejercerse cuando "se hayan recibido todos los justificantes y emitido los informes que fueran precisos, de manera tal que esté el expediente en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda". Pero, ¿constituyen los Pliegos de Condiciones legales uno de estos justificantes imprescindibles cuando su estructura depende precisamente de que se dicte acuerdo sobre el procedimiento a seguir en la contratación?

Los Pliegos de Condiciones económico-administrativas son, en efecto, una consecuencia de que la crítica del gasto considere aplicable el procedimiento propuesto, ya que a él han de referirse.

No obstante, por encima de estas disquisiciones es preciso atenerse al sistema que en la práctica resulte más eficaz y permita ahorrar tiempo en la tramitación del expediente. Puede haber casos en que el informe de la Intervención o la subsiguiente aprobación de la Autoridad competente a quien corresponda determinar el procedimiento adquisitivo no coincida con la propuesta formulada. Es posible que se rechace una proposición de concierto directo para disponer que se acuda a la subasta o al concurso; pero la falta de coincidencia entre la propuesta y la aprobación será siempre una excepción a la norma general.

Por otro lado, no podemos dejar de reconocer que el conocimiento de los Pliegos de Condiciones constituye factor de importancia para fundamentar la fiscalización previa y los demás informes que pueda ser preceptivo emitir antes de que el organismo o Autoridad a quien corresponda apruebe el procedimiento adquisitivo.

En los Pliegos de Condiciones pueden incluirse algunas que desvirtúen o alteren sensiblemente la forma propuesta, y estimamos conveniente, en consecuencia —aunque tal vez en contra de la regulación actual—, que aquel documento constituya un complemento de la justificación del sistema, como orientación de quien sobre el mismo deba informar.

Por ello nos permitimos opinar que los Pliegos de Condiciones deben redactarse inicialmente, incorporándose al expediente desde el primer

momento para evitar que, de ordinario, tenga aquél que volver al organismo de origen, después de la aprobación del procedimiento, a fin de que se redacten de acuerdo con el mismo. Esto ocurrirá tan sólo en el caso excepcional de que, al no coincidir la aprobación con la propuesta, sea necesario redactar unos nuevos pliegos adaptados al sistema aprobado.

Pero aparte de todas estas consideraciones previas que afectan a la inútil clasificación de los contratos generales y locales, y al momento en que los pliegos han de incorporarse al expediente, es fundamental prestar atención al contenido de los pliegos en si mismo, tanto en lo que se refiere a los de condiciones técnicas como a los de legales, para abordar decididamente los problemas de su normalización y simplificación.

Este aspecto, que puede ser sencillo en cuanto al Pliego de Condiciones técnicas, ofrece, sin duda, más complicaciones por lo que al de legales o económico-administrativas se refiere.

Son tan numerosas y variadas las disposiciones que regulan la contratación administrativa en el Ejército o que con ella tienen relación; alcanzan tal profusión las normas aplicables a los contratistas; resultan tan copiosas las prescripciones en cuanto a impuestos, documentación, etc., que deben preverse como antecedentes de los contratos, que los Pliegos de Condiciones, con su extensión y complejidad crecientes, nunca podrá recoger de forma exhaustiva cuanto deba o pueda observarse con respecto a la contratación. Por ello, a pesar de la minuciosidad con que se recogen en los pliegos, condiciones y más condiciones, es preciso acudir siempre a la fórmula incluida en todos ellos, de advertir que cuanto no aparezca expresamente recogido, se regirá por las normas de la contratación administrativa y por las generales del Derecho común.

Pero en un intento de llegar a una regulación distinta de la actual, que simplifique y facilite la gestión administrativa de la contratación, hemos de empezar por admitir que entre las variadas y numerosas condiciones que constituyen el pliego de las legales o económico-administrativas, es fácil distinguir dos clases distintas: unas condiciones generales de contratación, que afectan a todas las que se proyectan y realizan, y otras particulares o especiales, que tienen relación directa con cada contratación determinada.

Esa clasificación puede permitir que se establezcan dentro de esta clase de pliegos dos grupos diferentes: las condiciones generales y las especiales de contratación.

Entre las primeras están las relativas a la forma en que han de presentarse las proposiciones, documentos que deben acompañar los licitadores para acreditar su personalidad o la representación que ostentan, circunstancias personales de los mismos, casos de incapacidad o incompatibilidad, forma en que se verificará el acto de la licitación, elevación del contrato a escritura pública en los casos que proceda, previsiones en cuanto a impuestos, arbitrios y otros gravámenes, causas de rescisión y sus consecuencias y, en resumen, todas aquellas que tengan un carácter de amplitud y generalidad que les permita comprender a todas las contrataciones.

Condiciones especiales son, en cambio, las que afectan directamente a

la contratación de que se trate, como es el precio, la forma de pago, los créditos o fondos con que éste ha de realizarse, el plazo y lugar de entrega, la forma de recepción, la cuantía de las fianzas o de las posibles sanciones y, en definitiva, todas aquellas prevenciones que sean precisas con respecto al caso concreto a que se refieran.

Pues bien, atendiendo a esta clasificación, estimamos aconsejable constituir un pliego general de contratación del Ministerio del Ejército, que incluya todas las previsibles para los casos de subasta, concurso y concierto directo con promoción de ofertas. En la confección de este pliego-tipo, de carácter general, se revisarían las condiciones que actualmente se consideran aplicables, actualizando las que vienen circulando con mayor o menor fundamento y efectuando una verdadera normalización y ordenación.

Sometido a informe de los organismos competentes del Ministerio, como la Subsecretaría, Asesoría Jurídica, Intervención General, Ordenación de Pagos, etc., se procedería a la publicación de este "Pliego de Condiciones generales de contratación" en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial* del Ministerio del Ejército.

Sería preciso-además, proporcionar a este Pliego general de condiciones económico-administrativas o legales, la amplitud necesaria para que comprendiera las distintas variedades de la contratación militar, a fin de conseguir una auténtica unificación, sin olvidar el supuesto de que sea la Administración la que se constituya en vendedor, pues es preciso advertir que esta faceta de la contratación es objeto de menor atención que las adquisiciones por parte de la legislación en vigor.

Una vez insertos los pliegos en las publicaciones oficiales, al anunciar las correspondientes contrataciones, se haría referencia al *Boletín* o *Diario Oficial* en el que aparecieran, para que los interesados pudieran conocer las condiciones generales a que debían someterse.

Con este procedimiento, no dejaría de darse cumplimiento a lo que dispone el párrafo 2.º del art. 5.º de la ley de Administración y Contabilidad, cuando dice que con el anuncio se insertarán los Pliegos de Condiciones o "se designará" el sitio donde estén de manifiesto.

Por lo que afecta a los pliegos especiales de contratación, ya mucho más reducidos y concretos, se publicarán, en cada caso, después de someterlos a una tramitación más sencilla que la actual en cuanto a su redacción y aprobación.

De esta manera, las condiciones del pliego que tienen un carácter legal y verdadera importancia o trascendencia jurídica, serían objeto del informe de la Asesoría Jurídica, antes de procederse a la publicación de los mismos en el *Boletín* y en el *Diario Oficial*. Pero, en cambio, se evitaría que ese informe tuviera que producirse en todos los casos, con respecto a cada expediente de contratación, y con la dificultad —que casi puede considerarse como imposibilidad material— de que los pliegos hubieran de remitirse a las cabeceras de Región o al Ministerio del Ejército, para ser objeto del informe del Cuerpo Jurídico, puesto que los



membros de éste no están afectos de manera directa a los servicios militares en todas las Plazas. Basta pensar en el extraordinario retraso que tal informe supondría, cuando muchos expedientes puedan tramitarse y resolverse en los propios servicios.

En momentos en que debe tratarse de imprimir al procedimiento de la contratación en el Ejército la mayor agilidad posible, constituiría un contrasentido esta complicación que puede evitarse perfectamente con la instauración de los pliegos generales y especiales de condiciones económico-administrativas.

El Pliego de Condiciones especiales, reducido a concretar las imprescindibles de cada contratación, concretando precios, plazos, cuantía de las fianzas, etc., tendría ya un aspecto meramente económico y podría ser objeto de la aprobación fiscal tradicionalmente establecida en este aspecto, como misión del Cuerpo de Intervención Militar.

## VI

Para concretar las ideas que anteceden, resumimos seguidamente las bases sobre las que podría establecerse una nueva regulación de la materia que afecta a los Pliegos de Condiciones. Nueva regulación que imaginamos había de redundar en beneficio del procedimiento, sin limitar sus garantías, pero abreviándolo y facilitándolo extraordinariamente, a la vez que se solucionarían las dudas actuales y las contradicciones que una copiosa legislación ha venido a establecer en el transcurso del tiempo.

Prescindimos, además, de toda distinción entre contratos generales y locales.

### A) *Pliegos de Condiciones técnicas*

Pocas novedades será posible introducir en este aspecto, ya que la infinita variedad del objeto de la contratación, tanto si se trata de adquisiciones, suministros, obras, servicios o enajenaciones, impedirá la deseable unificación de los pliegos donde se recojan las condiciones de esta clase.

Será necesario, por lo tanto, seguir considerando como condiciones técnicas las que el art. 21 del Reglamento de Contratación de 10 de enero 1931, prevé que figurarán en el pliego, y, en general, todas aquellas que sirvan para identificar debidamente el objeto del contrato, junto con los planos, dibujos, diseños o especificaciones que la naturaleza del servicio requiera.

Puede aspirarse en toda caso a conseguir la posible normalización de esta clase de pliegos, que deberán publicarse en cada contratación o indicarse el sitio en donde están de manifiesto.

a) *Redacción.*—Salvo en el supuesto de que la Superioridad decida enviar ya redactados los Pliegos de Condiciones técnicas al organismo con-

tratante, entendemos que al centro técnico, Junta Facultativa o similar de éste, o a los vocales técnicos de las Comisiones de Compras, corresponderá la preparación de los mismos, y, en general, al organismo que por su condición esté facultado para llevar a cabo este cometido.

b) *Aprobación.*—La aprobación de los Pliegos de Condiciones técnicas, salvo en el caso de que se establezca la necesidad de una sanción especial, por un Organismo o Autoridad Técnica Superior, se entenderá implícita en la que el Organismo o Autoridad correspondiente preste al gasto objeto del expediente de contratación.

B) *Pliegos de Condiciones legales o económico-administrativas*

a) *Redacción. 1.º Pliegos generales.*—Como hemos dicho anteriormente, la redacción se hará por el Ministerio del Ejército, con el informe de la Subsecretaría, Asesoría Jurídica, Ordenación General de Pagos, Intervención General y cuantos Organismos se consideren necesarios, procediéndose a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y *Diario Oficial del Ministerio del Ejército*, una vez que se haya llegado a plasmar el texto completo. Las modificaciones que pudieran ser necesario introducir como consecuencia de nuevas disposiciones, serían también objeto de publicación en aquellos periódicos oficiales.

2.º *Pliegos especiales.*—La redacción, normalizada, de estos pliegos, especialmente referidos al caso concreto de que se trate y en los que se incluirían las condiciones no previstas con carácter general en el anteriormente aludido, se efectuaría por el Interventor del Establecimiento, Centro o Servicio donde se inicie el expediente de contratación, tomando como base el Pliego de Condiciones técnicas.

Este pliego especial comenzará por hacer referencia al *Boletín y Diario Oficial* en donde se han publicado las condiciones generales, enumerando seguidamente las que tengan relación directa con la contratación proyectada.

b) *Aprobación.*—La aprobación de los pliegos especiales de condiciones económico-administrativas, será llevada a cabo por los Interventores a quien, de acuerdo con la Orden de 19 de julio de 1961, incumbe la fiscalización previa o intervención crítica del correspondiente gasto u obligación, con la salvedad de que cuando ésta deba hacerse por el Interventor General de la Administración del Estado, la aprobación de los oportunos pliegos se verificará por el Interventor General del Ejército y precisamente al cursar el expediente al organismo que corresponda.

Cuando, de acuerdo con esta norma, la facultad aprobataria de los pliegos corresponda al Interventor que los confeccionó, se entenderá implícita en la propia redacción.

C) *Proyecto de contrato*

En los casos de contratación por concierto directo, en que no sea posible la concurrencia en la oferta, los Pliegos de Condiciones económico-administrativas serán sustituidos por un proyecto de contrato, redactado y aprobado en la misma forma establecida para aquéllos.

En este proyecto se incluirán las condiciones técnicas correspondientes o se añadirían los pliegos de esta clase como Anexo al contrato.

También al referido proyecto se aplicaría un criterio de normalización que recogiera los aspectos comunes a todas las contrataciones, ordenándolos y clasificándolos debidamente, sin perjuicio de añadir, como es lógico, las cláusulas específicas de cada contratación en particular.

VII

Se habla de la preparación y aprobación de una ley de carácter general sobre contratación administrativa, que llevaría consigo la publicación de un Reglamento, también general, para su aplicación y desarrollo. Se piensa, asimismo, en una nueva modificación del capítulo V de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, donde la contratación tiene su base. Es imprescindible, en cualquier caso, que el Reglamento de Contratación Administrativa en el Ramo de Guerra de 10 de enero de 1931, sea sustituido por el que se adapte a la legislación vigente y a la práctica actual.

Pero, en definitiva, estimamos que nada se perdería con abordar cuanto antes el problema de los Pliegos de Condiciones en la contratación del Ejército, como un paso decidido en el camino de la reforma general —dentro de la que podría más tarde incluirse— y como medio para simplificar y proporcionar agilidad a un procedimiento complicado que está reclamando con urgencia una facilidad y una unificación perfectamente compatibles con la defensa de los intereses del Estado.

SABINO FERNÁNDEZ CAMPO  
Teniente Coronel Interventor