



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de septiembre de 2004, ha examinado el *expediente relativo a la aprobación de los pliegos de cláusulas generales aplicables a los contratos de obras, consultoría y asistencia, de servicios y suministros, y otros contratos administrativos especiales y privados por el Ayuntamiento de xxxxxxxx* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de agosto de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la aprobación de los pliegos de cláusulas generales aplicables a los contratos de obras, consultoría y asistencia, de servicios y suministros, y otros contratos administrativos especiales y privados por el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 26 de agosto de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 543/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, corresponde su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.



Primero.- El expediente está integrado por dos pliegos de cláusulas generales. El texto resulta del Acuerdo, en sesión plenaria, del Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx el día 28 de junio de 2004.

Segundo.- El primero de ellos es el pliego de cláusulas administrativas generales aplicables a los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de suministros, a otros contratos administrativos y a los contratos privados de la Corporación. Consta de un preámbulo, cuatro títulos y una disposición adicional:

- Título I dedicado a las "determinaciones comunes a todos los tipos de contratos", que se compone de 48 cláusulas recogidas en tres capítulos.

- Título II dedicado a las "determinaciones específicas relativas a los contratos de consultoría y asistencia", que comprende de la cláusula 49 a la 61.

- Título III dedicado a las "determinaciones específicas relativas a los contratos de suministros", desde la cláusula 62 a la 72.

- Título IV dedicado a las "determinaciones específicas relativas a otros contratos administrativos y a los privados", que comprende desde la cláusula 73 a la 84.

Tercero.- El segundo es el pliego de cláusulas administrativas generales aplicables a los contratos de obras e instalaciones de la Corporación. El mismo consta de un preámbulo, de cuatro títulos y una disposición adicional:

- Título I donde se recogen las "disposiciones generales", compuesto de nueve cláusulas.

- Título II bajo la rúbrica de "expediente de contratación" dividido en cuatro capítulos, y éste último, a su vez, en dos secciones. Comprende desde la cláusula 10 a la 41.

- Título III que se refiere a la "ejecución del contrato", y se divide en seis capítulos. Comprende desde la cláusula 42 a la 83.



- Título IV dedicado a la "extinción del contrato", y que se divide en dos capítulos. Comprende desde la cláusula 84 a la 90.

Cuarto.- Con fecha 19 de julio de 2004 la Secretaria accidental del Ayuntamiento de xxxxxxxxxx, emite un certificado en el que se hace constar "que durante el plazo de treinta días hábiles en que ha estado expuesto al público, el expediente de "Aprobación de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales aplicables a la contratación local" contados a partir de la inserción del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia nº xx de 9 de julio de 2004, así como mediante anuncio inserto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, no habiéndose formulado contra el mismo reclamación u observación alguna". Se acompaña igualmente copia del boletín citado.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado e) del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- La presente consulta se hace por el Ayuntamiento de xxxxxxxxxx, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León respecto de los pliegos de condiciones generales que se refieren en antecedentes, tal y como impone el artículo 48.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

La primera cuestión que debe analizarse es la relativa a la competencia para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.



Al respecto existe una consolidada doctrina del Consejo de Estado que mantiene que un municipio no tiene atribuida la competencia para dictar pliegos de condiciones generales al solo amparo del artículo 48.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Dada la naturaleza de la normativa de dichos pliegos y su carácter material de ejecución de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hace preciso que se atribuya dicha competencia por la legislación local, como acontece por ejemplo en el caso de las leyes municipales de Cataluña y Navarra, en las que en razón del carácter reglamentario de tales pliegos, se exige seguir el procedimiento de aprobación de las Ordenanzas.

La aprobación de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de mayo, supuso la atribución de una potestad administrativa específica a las entidades locales para aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales (artículo 49.3).

Sin embargo, el ejercicio de esa potestad requiere una previa definición normativa, al corresponder a la legislación de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia el reconocimiento de dicha potestad respecto de las Entidades Locales. Así lo ha venido manteniendo el Consejo de Estado de forma reiterada: Dictámenes 2.216/95 y 2.701/95, de 16 de noviembre y 7 de diciembre de 1995 (respecto de Galicia, antes de tener aprobada su Ley de Administración Local 5/1997, de 22 de julio), 606/96, de 14 de marzo de 1996 (respecto de Castilla La Mancha), 3.202/95, de 14 de marzo de 1996 (respecto de la Comunidad Valenciana) o Dictamen 334/2002, de 11 de abril (respecto de la Comunidad Extremeña).

En efecto, la regulación propia de la contratación local prevé la potestad de aprobar el pliego de cláusulas económico administrativas (artículo 113.1ª, párrafo 2 *in fine* del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), exigiendo una fase de información pública en el procedimiento que no será necesaria si previamente se han aprobado pliegos generales (artículo 122.1). Pero en dicha regulación no se atribuye esa potestad de aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.

Ha de tenerse en cuenta que dichos pliegos, de cláusulas administrativas generales, tienen una naturaleza normativa, al suponer un límite a la autonomía de la voluntad en la contratación pública (artículo 4 de la Ley de Contratos) y



vincular a los pliegos de cláusulas administrativas particulares (artículo 50 de la Ley de Contratos). Como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 2.701/95 citado, "el contenido material de los pliegos es efectivamente un desarrollo de la regulación legal de contratos, ya que deben definir el objeto de los contratos análogos, expresando su contenido (derechos y deberes de las partes), y, en definitiva, describiendo el tipo contractual que delimita la autonomía de la voluntad. Son, tales pliegos, pues, materialmente, ejecución de la Ley de Contratos. El principio de autonomía de la voluntad no tiene igual alcance en el Derecho Privado que en el Derecho Público, ya que en éste la definición legal del tipo contractual no se limita a la causa genérica del contrato, sino que alcanza, igualmente, el fin y objeto del mismo, para cuyo logro y satisfacción deberá comprenderse la serie de derechos y obligaciones de las partes y prerrogativas de las Administraciones Públicas. Por esta razón, a la descripción básica legal del contrato se puede añadir una mejor configuración del tipo contractual que corresponde a los pliegos de cláusulas generales, siendo éstos de carácter normativo", requiriendo su aprobación el ejercicio de una propia y específica potestad normativa.

Por ello, el inciso, "en su caso", del artículo 48.3 de la Ley de Contratos, norma que es de aplicación general en las Comunidades Autónomas en los términos de su disposición final primera (en defecto de regulación específica), supone que corresponde a la Comunidad Autónoma la previsión (y la modulación) del reconocimiento y ejercicio de esta potestad a las Entidades Locales de su ámbito territorial (para la aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales). Distinto es el caso de aprobación de pliegos tipo (que ya autorizaba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953) que ahora autoriza el artículo 49.3 de la Ley de Contratos (incluyendo esa competencia entre las del órgano de contratación).

Así pues, de conformidad con el artículo 48.3 de la Ley de Contratos, el órgano de contratación no tiene competencia para aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales si la regulación normativa propia de la Comunidad Autónoma no se la reconoce. Así ha venido entendiéndose en la práctica seguida hasta el momento. La Ley Foral de Administración Local de Navarra 6/1990, de 2 de julio, en su artículo 228.1 atribuye expresamente a las entidades locales esta potestad de aprobar los pliegos de condiciones generales; asimismo el artículo 269 de la Ley Municipal de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, regula detalladamente la misma (su contenido, y procedimiento de aprobación), dándoles el rango de Ordenanzas Locales (que según el artículo 256.2.b de la misma Ley son fuentes del contrato administrativo); por último, el



artículo 317 de la Ley de Administración Local de Galicia 5/1997, de 22 de julio, reconoce esa potestad igualmente para sus Entidades Locales (disponiendo el contenido del pliego de cláusulas administrativas generales). Esta regulación específica falta en Castilla y León. Por ello, en su defecto, ha de concluirse que las Entidades Locales no pueden aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales.

3ª.- En consecuencia, esta previsión del legislador estatal tiene su propio fundamento, porque la promulgación de los pliegos de condiciones generales de contratación supone el ejercicio propio de una potestad materialmente reglamentaria. Por esta razón las normas de Cataluña y Navarra antes citadas prevén para tal caso un procedimiento equivalente al de la aprobación de las Ordenanzas Municipales.

Tienen en efecto los pliegos de condiciones generales el carácter material de reglamento, porque suponen una ejecución normativa de la Ley de Contratos de la Administración Pública. La función de los pliegos es la de definir el tipo del contrato en los casos análogos, expresando con detalle su contenido concreto (como ya venía dispuesto en los artículos 36 y 37 del Reglamento de Contratación del Estado de 1967), y por lo tanto, perfilando la configuración del tipo contractual y auto-limitando la autonomía contractual de la Administración Pública que autoriza el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000. Al tener ese carácter, en el ámbito de la Administración del Estado, el artículo 48.1 del citado texto legal atribuye la potestad aprobatoria de los pliegos de condiciones generales al Consejo de Ministros, puesto que comporta el ejercicio de una potestad reglamentaria.

Corresponde pues a la Comunidad Autónoma adoptar en su caso una decisión (legislativa) que permita atribuir esa potestad también a las entidades que integran la Administración Local, pues en su defecto carecerán de la misma. Sin que pueda entenderse lo contrario a la luz de lo recogido en el artículo 50.22 del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en el que se señala que corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de condiciones generales a que deben sujetarse los contratos de la Corporación, que, en opinión de este Consejo Consultivo, dicho precepto ha de interpretarse en relación con lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como ya hemos puesto de manifiesto, en la consideración jurídica segunda, al interpretar el contenido del artículo 48.3 del actual texto refundido.



Otra solución a lo antes expuesto, que convirtiera a todos los municipios en potenciales productores de normas con cláusulas generales, implicaría una atomización en una materia que, como la propia de los contratos de las Administraciones Públicas, requiere una cierta uniformidad, aún más acentuada por la influencia del Derecho Comunitario, tal y como ya señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 2.216/1995, de 16 de noviembre.

Por todo ello cabe concluir que el Ayuntamiento de xxxxx xxxx no tiene atribuida la potestad aprobatoria de los pliegos de condiciones generales, que pretende. Sí cabe por el contrario, la aprobación de los pliegos tipo de contratos, a que antes aludía el Reglamento de Contratación Local de 1953 (artículos 22.3 y 55.1), que ahora viene expresamente prevista en el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina que en ausencia de una regulación propia de la Comunidad Autónoma, las Entidades Locales de Castilla y León no tienen atribuida la competencia para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales de contratación.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.