

Informe 8/95, de 25 de abril de 1995. "Posibilidad de contratar mediante un contrato genérico distintas actuaciones repetitivas para la ejecución de obras de conservación y mantenimiento."

1.1. Contratos de obras. Conceptos generales.

ANTECEDENTES

El Director General Gerente del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) con fecha 24 de febrero del corriente año dirige a esta Junta Consultiva de Consultiva de Contratación Administrativa un escrito con el siguiente texto:

"El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, Organismo Autónomo de carácter comercial adscrito al Ministerio de Defensa, creado por Real Decreto 1751/90, de 20 de diciembre, tiene por finalidad la cobertura de las necesidades de vivienda del personal militar de carrera en situación de servicio activo, viniendo obligado a realizar la entrega de las viviendas en condiciones de habitabilidad, y asumiendo unas obligaciones de mantenimiento contempladas en los artículos 30 y siguientes del referido Real Decreto. Esta actividad, claramente incardinable en el carácter comercial del Organismo, genera una gran cantidad de contratos de los que el artículo 70 del Reglamento General de Contratación califica como de reparaciones menores, de importe inferior a 2.500.000 de pesetas, que si bien gozan en la Ley de Contratos del Estado de un tratamiento excepcional en cuanto a las actuaciones preparatorias del contrato, no están exentos de una cierta concurrencia en la selección del contratista y en la formalización del contrato. Trámites todos ellos que, en la mayor parte de los casos, resultan incompatibles con la perentoriedad que determinadas reparaciones demanda, sin que quepa, de otra parte, calificar las mismas como las obras de emergencia a que alude el artículo 91 del Reglamento General de Contratación.

Todo ello ha motivado que por este Instituto se haya analizado la posibilidad de concertar con una Empresa, mediante los procedimientos de concurrencia pública contemplados en la Ley de Contratos del Estado, un contrato genérico que tuviera como objeto múltiple la realización de obras de conservación y mantenimiento, a petición de los Organos del Instituto, y en base a la oferta formulada por los licitadores sobre un listado de precios descompuesto. Se adjunta propuesta de la Subdirección General Económico Financiera, así como borrador del Pliego de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, y un detalle de los precios unitarios descompuestos de ejecución material.

Por cuanto queda expuesto, y haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 17 del Decreto 315/1971, de 18 de febrero, esta Dirección General solicita dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre el supuesto planteado, cuyos detalles se contienen en la documentación que se adjunta."

Como en el penúltimo párrafo indica, acompaña al mismo un escrito que le dirige el Subdirector general Económico - Financiero del Organismo autónomo en el que se propone la actuación objeto de la consulta, en el que se señalan las características del contrato que se especifican en distintos apartados, el proyecto del pliego de cláusulas administrativas particulares, el proyecto del pliego de prescripciones técnicas y un documento en el que se especifica el detalle de los precios unitarios descompuestos que integran los distintos elementos que respecto del presupuesto de ejecución por contrata establece el artículo 68 del Reglamento General de Contratación.

Del contenido de la documentación que integra el expediente recibido debe destacarse que la acción objeto del contrato esta íntimamente ligada a una de las funciones del Organismo como es la conservación y mantenimiento de las viviendas de apoyo logístico que el Ministerio de Defensa, a través del INVIFAS pone a disposición del personal de las mismas. En la propuesta que formula el Subdirector general Económico - Financiero, que resume el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas, se indica que el parque de viviendas está constituido por aproximadamente 45.000 y que esta acción ha sido desarrollada durante el año 1994 mediante la adjudicación de "1.085 contratos de obras menores" (sic) con una total dispersión geográfica que abarca a todas las Delegaciones del INVIFAS cuya tramitación ha supuesto un importante esfuerzo administrativo, razones que obligan a plantearse otros sistemas de contratación, que se concretan en la exposición que presenta el Director general Gerente del INVIFAS en su escrito.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Para resolver la cuestión que plantea la consulta formulada ha de determinarse si el sistema de contratación de los trabajos de conservación y mantenimiento de las viviendas de apoyo logístico a realizar durante el año 1995 en un único contrato mediante su concentración en áreas de actuación geográfica definidas, con adjudicación independiente por áreas, en función de las especificaciones que se contienen en el expediente de contratación, tiene encaje entre las diversas formas de contratación reguladas en la vigente legislación de contratos del Estado.

Una de las características fundamentales del sistema de contratación establecido en la Ley de Contratos del Estado y en el Reglamento General de Contratación del Estado es la aplicación del principio de la libertad de pactos mediante la cual el órgano de contratación puede establecer las condiciones en que se desarrollaran los distintos contratos, con el único límite de que no podrán ser contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, que recoge el artículo 3 de aquella, exigiendo en su artículo 14 que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán tales pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, que no podrán ser modificados, salvo en los supuestos previstos en la Ley, aprobándose, también, según el artículo 17, con anterioridad a cada contrato, los pliegos de prescripciones técnicas particulares que han de regir durante la ejecución de la prestación, requisitos que evidentemente complementan la obligación de determinar el objeto del contrato y justificar su necesidad para los fines del servicio público correspondiente y la aprobación del presupuesto de gasto que consagra el artículo 11. Pero, además de estos requisitos aplicables con carácter general a todo tipo de contrato, en los contratos de obra han de apreciarse otros requisitos específicos, como son que la obra a contratar este considerada como obra completa, susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, que comprenda todos y cada uno de los elementos que sean precisos para su utilización según resulta del artículo 21.

2. En cuanto se refiere a la calificación del contrato de obra el artículo 57 del Reglamento General de Contratación distingue entre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación, obras de reparaciones menores y obras de conservación y mantenimiento, distinguiendo respecto de estas últimas que serán las necesarias para corregir el menoscabo producido en el tiempo por el natural uso del bien, y precisándose en el artículo 70 del mismo texto que serán objeto de proyectos o presupuestos análogos a los de las reparaciones menores.

Del examen de la documentación aportada en el expediente se aprecia que el órgano de contratación consultante determina en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el pliego de condiciones técnicas, que se integra en aquel, las normas, el régimen y las especificaciones técnicas en que se cumplirán, señalando, además de su objeto, que califica como obras de conservación y mantenimiento, el presupuesto general comprensivo de todas

las actuaciones a realizar durante la ejecución del contrato y de las imputables a cada área de ejecución, que tienen carácter limitativo, y el importe máximo de las que hayan de realizarse en cada una de las viviendas (2.500.000 ptas.) que constituyen cada una el elemento definido en el contrato que ha de entregarse al fin a que están destinadas, constituyendo las acciones reflejadas en el pliego de prescripciones técnicas los elementos necesarios para ello, y fijándose en el listado de precios descompuestos las opciones de valoración de los posibles trabajos a ejecutar, que se definirán previamente mediante la aprobación por el órgano de contratación del presupuesto de cada actuación con determinación de los materiales y calidades a emplear, la medición valorada de todas las unidades de obra necesarias para la ejecución de los trabajos de conservación y mantenimiento. Así se da cumplimiento a los distintos requisitos de carácter general y específico que inciden en el expediente.

Por otra parte debe mencionarse que el sistema que pretende aplicar el INVIFAS simplifica los procedimientos para la ejecución de su programa de rehabilitación, conservación y mantenimiento de las viviendas que del mismo dependen, reduciendo los trámites que repetitivamente debe reproducir si realizara un contrato de obras en cada una las actuación de conservación y mantenimiento de las distintas viviendas, con una evidente mejora en la gestión de la funciones que le están encomendadas.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa estima que el sistema de contratación contenido en el expediente remitido por el Director general Gerente del INVIFAS para la adjudicación de las obras de conservación y mantenimiento de las viviendas logísticas del personal de las Fuerzas Armadas es conforme a la normas reguladores del contrato de obras contenidas en la Ley de Contratos del Estado y en el Reglamento General de Contratación del Estado.