

## **Informe 25/00, de 30 de octubre de 2000. "Pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el ámbito del Ministerio de Defensa".**

### **ANTECEDENTES.**

1. Por el Secretario General Técnico del Ministerio de Defensa se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en cuya Secretaría tuvo entrada el 30 de junio de 2000, y en el que bajo la rúbrica de "Real Decreto por el que se aprueba el pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el ámbito del Ministerio de Defensa" se consigna lo siguiente:

*"Según lo dispuesto en el artículo 52.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se remite pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el ámbito del Ministerio de Defensa, para que sea informado por esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa, previa a su aprobación por el Consejo de Ministros".*

2. Al anterior escrito se acompaña la siguiente documentación:

- a. Un voluminoso documento con el membrete de "Ministerio de Defensa. Dirección General de Infraestructura. Laboratorio de Ingenieros del Ejército" fechado en diciembre de 1998 y titulado "pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el ámbito del Ministerio de Defensa". Dicho documento consta de 777 páginas y contiene 33 cláusulas, la mayor parte de ellas divididas en numerosos apartados y subapartados, refiriéndose las tres primeras al ámbito de aplicación, al alcance de las prescripciones y a las disposiciones aplicables, éstas últimas citadas en 43 apartados.
- b. Escrito con membrete en anverso y reverso, respectivamente, del Ministerio de Defensa y de la Dirección General de Infraestructuras figurando en ambos las siglas, P.P.T.G, Edición 1998, Revisión 1ª y que por razón de su fecha - febrero y marzo de 1989 - parecen constituir las minutas de la Orden Ministerial 15/1989, de 26 de febrero, por la que se aprueba el pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el Ministerio de Defensa y de un escrito del entonces Secretario de Estado para la Defensa en el que, después de señalar la finalidad del pliego de facilitar la redacción de proyectos de los organismos del Ministerio de Defensa, destaca la ingente labor realizada por el Laboratorio de Ingenieros del Ejército en la recopilación y redacción del presente "Pliego", quien tendrá además, la misión de su actualización y puesta a punto cuando las innovaciones técnicas así lo aconsejen.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

1. La consideración básica y fundamental que debe ser abordada, ya que actúa como condicionante del informe preceptivo de esta Junta, es la de si el denominado "pliego de prescripciones técnicas generales para obras en el ámbito del Ministerio de Defensa"

responde a las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas generales, hoy incluidas en el artículo 51.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, dado que el pliego se remite a informe de esta Junta "según lo dispuesto en el artículo 52.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo" que constituye el equivalente al actual artículo 51.2.

2. La primera observación que debe realizarse es que el artículo 51.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas impone el informe preceptivo de esta Junta para la aprobación por el Consejo de Ministros de los pliegos de prescripciones técnicas generales a que hayan de ajustarse "la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales", y, por tanto, la conclusión que debe sentarse es que, al estar limitado el pliego que se examina el ámbito del Ministerio de Defensa, como se deduce inequívocamente de toda la documentación remitida, en particular del propio título y de la cláusula 1 del pliego, en cuanto limita su ámbito de aplicación a las obras adscritas a los departamentos u organismos con dependencia funcional de la Dirección General de Infraestructura de la Defensa y a las obras ejecutadas por organismos oficiales, empresas o personas jurídicas que posteriormente deban ser entregados al Ministerio de Defensa para formar parte de su patrimonio, resulta indudable que al pliego le falta el carácter de general que implica, según la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, que resulte aplicable a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales y no exclusivamente a uno de los organismos enumerados como es, en este caso, el Ministerio de Defensa.

Precisamente este carácter general del ámbito de aplicación de los pliegos es lo que justifica la necesidad de su aprobación en Consejo de Ministros previo el informe preceptivo de esta Junta, de lo que puede deducirse que la falta de carácter general del pliego, en cuanto a su ámbito de aplicación, determinará la inaplicación a este supuesto del artículo 51.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de los dos requisitos de aprobación por el Consejo de Ministros e informe preceptivo de esta Junta, en dicho artículo y apartado previstos.

3. La conclusión sentada viene avalada por otra serie de argumentos, debiendo aludirse, en primer lugar, al precedente que significa la Orden 15/1989, de 23 de febrero, que aprueba el pliego de prescripciones técnicas generales para las obras que se realicen en el ámbito del Ministerio de Defensa y sus Organismos Autónomos, dado que, aún promulgada durante la vigencia de la Ley de Contratos del Estado, el artículo 17 de esta última establecía los dos mismos requisitos - aprobación por el Gobierno e informe preceptivo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa - para los pliegos de prescripciones técnicas generales.

Luego si la Orden 15/89 se ajustaba a los requisitos que entonces exigía la legislación vigente y éstos son idénticos a los de la legislación actual no hay base para sostener que el pliego que ahora se examina, idéntico por su naturaleza al aprobado por la citada Orden 15/89, haya de ser aprobado por el Gobierno o Consejo de Ministros, previo informe de esta Junta.

En el mismo sentido debe reiterarse el criterio mantenido por esta Junta en sus informes de 4 de abril, 16 de junio y 18 de diciembre de 1989 (expedientes 5/89, 10/89, 11/89 y 24/89) en los que claramente se diferenciaba entre pliegos generales que, con referencia al entonces vigente artículo 17 de la Ley de Contratos del Estado, habrían de ser aprobados por el Gobierno previo informe de esta Junta y otros pliegos que, por no ajustarse al citado artículo 17 podrían ser aprobado por Orden ministerial del entonces Ministerio de Obras Públicas.

A las anteriores consideraciones hay que añadir otra de índole práctica. Si lo que se pretende es elevar de rango la norma aprobatoria del pliego pasando de Orden ministerial a Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, aparte de la incorrección jurídica que ello supone, se produciría el efecto práctico de que las modificaciones y actualizaciones del pliego necesariamente tendrían que ser aprobadas en Consejo de Ministros previo informe de esta Junta, con un plus de dificultades de tramitación respecto a las que supone la modificación o actualización por Orden ministerial.

4. Descartado, por lo razonado, el que el informe de esta Junta sea preceptivo, procede reiterar el criterio de esta Junta expuesto en su informe de 24 de julio de 1992 (expediente 18/92), en el sentido de que, a tenor lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, no entra dentro de sus competencias el emitir informes sobre el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, limitándose a informar sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares en que se proponga la inclusión de cláusulas contrarias a los pliegos de cláusulas administrativas generales. En este sentido el informe del pliego que se examina corresponderá emitirlo, si no lo ha sido ya, a los servicios jurídicos y técnicos del Ministerio, planteándose la alternativa al no contenerse indicación alguna sobre tal extremo en la documentación remitida a esta Junta,

Solo en términos muy generales debe consignarse la necesaria distinción entre pliego de cláusulas administrativas y pliego de prescripciones técnicas, pues alguna de las cláusulas que se incluyen en la parte 1 del pliego referente a prescripciones generales pueden ser más propias de un pliego de cláusulas administrativas que de un pliego de prescripciones técnicas.

## **CONCLUSIONES.**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que el informe preceptivo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa previsto en el artículo 51.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para la aprobación de pliego de prescripciones técnicas generales no resulta aplicable al presente supuesto en el que se trata de aprobar un pliego limitado al Ministerio de Defensa y no aplicable, como exige el indicado artículo, a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.
2. Que tampoco corresponde a esta Junta emitir informe facultativo sobre el pliego de prescripciones técnicas remitido, pues aparte de que la remisión se hace expresamente a efectos del informe preceptivo, esta Junta no puede suplantar o asumir competencias atribuidas a los servicios jurídicos y técnicos de un Departamento ministerial.