

(Nota previa: El siguiente texto ha sido obtenido de [esta página](#) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, quién ha extractado el texto del Dictamen)

Dictamen 2/92 (Ref. A.G. MOPT). Carácter contractual y no reglamentario de los pliegos de cláusulas generales.

Para pronunciarse sobre esta cuestión es conveniente referirse al problema de la naturaleza jurídica de los pliegos de cláusulas (también denominadas bases o condiciones) generales, problema sobre el que la doctrina española no se muestra unánime, toda vez que algunos autores atribuyen a aquellos pliegos naturaleza reglamentaria, en tanto que para otros (la mayoría) tienen carácter contractual. Es evidente que de la aceptación de una u otra calificación derivan distintas consecuencias prácticas.

Si se acepta que los referidos pliegos generales tienen naturaleza reglamentaria, concibiéndolos como una especie de complemento indispensable de los preceptos legales reguladores de un determinado tipo de contratos, será lógico sostener que en tanto no se aprueben aquellos pliegos no podrán celebrarse contratos específicos del tipo en cuestión.

Si, por el contrario, se parte de la naturaleza puramente contractual de los pliegos generales, en cuanto establecen el contenido típico o genérico de todos los contratos de una misma clase, será razonable admitir que la ausencia de los pliegos de referencia pueda ser suplida mediante la redacción y aprobación de pliegos de cláusulas particulares (lógicamente más extensos, ya que contendrían, además de las condiciones específicas de cada contrato, otras genéricas o comunes a todos los del mismo tipo).

Dado que las opiniones doctrinales antes aludidas se inducen, en mayor o menor medida, de diversos preceptos de la LCE y del RCE, se examinarán a continuación los aspectos más significativos de esta normativa en la materia de que se trata.

Dentro del capítulo II del Título Preliminar de la LCE (que contiene las «disposiciones comunes a los contratos administrativos de obras, gestión de servicios y suministros»), el artículo 14 dispone que «deberán aprobarse con anterioridad a la perfección y, en su caso, a la licitación de todo contrato, los pliegos de cláusulas administrativas particulares ...», añadiendo el artículo 15 que «no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, la Administración deberá establecer pliegos de cláusulas administrativas generales en que se contengan las típicas, a que, en principio, se acomodaría el contenido de los contratos regulados en este capítulo». El artículo 37 del RCE refiere la aplicación, «en principio», de estos pliegos de cláusulas generales, a «todos los contratos de un objeto análogos», para señalar seguidamente los aspectos de los efectos del contrato que regularán tales pliegos y, en fin, el artículo 16 LCE (como su homólogo, el artículo 38 RCE) establece que «la Junta Consultiva de Contratación Administrativa informará con carácter previo y preceptivo todos los pliegos particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a lo previsto en los correspondientes pliegos generales».

Como se ve, la LCE prevé y permite que los pliegos particulares puedan modificar los generales, sin otro requisito que el informe previo de la Junta Consultiva citada, basándose en esta posibilidad uno de los argumentos empleados por el sector doctrinal que sostiene la naturaleza contractual de los reiterados pliegos generales. En efecto, si éstos tuvieran, por el contrario, naturaleza reglamentaria, no sería posible su modificación por medio de los pliegos particulares, so pena de infringir el principio legal de inderogabilidad singular de los reglamentos (cfr. artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

El Consejo del Estado, en su dictamen de 14 de julio de 1970, emitido a propósito del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, después aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, se pronunció también en favor del carácter contractual y no reglamentario de los pliegos de cláusulas generales, poniendo de relieve, entre otros extremos en los que no parece necesario detenerse, que «no cabe que figuren en él (el Pliego entonces examinado) preceptos reglamentarios» y que «si el Pliego tiene carácter dispositivo, de forma que sus cláusulas pueden quedar sin efecto por prescripciones contrarias del pliego de

condiciones particulares, es claro que no deben incorporarse a aquel texto dispositivo las normas de carácter legal o reglamentario que sean de derecho necesario».