



INFORME 2/1999 DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, SOBRE PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS SUPUESTOS DE ANULACIÓN, TOTAL O PARCIAL, DE LOS CRÉDITOS COMPROMETIDOS EN VIRTUD DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS DEL ART. 173.1.A) DE LA LCAP.

[Grupo: 23 Subgrupo 1: 23.8 Subgrupo 2: 17.2]

La Interventora General, mediante escrito de fecha 20 de septiembre del presente año, solicita de esta Junta Consultiva que emita informe *“sobre el procedimiento a seguir en los supuestos de anulación, total o parcial, de los créditos comprometidos en virtud de los contratos de suministros del art. 173.1.a) de la LCAP.”*

Dadas las peculiaridades que presenta el contenido obligacional de los contratos de suministros tipificados en el artículo 173.1.a) de la LCAP, para dar respuesta a la cuestión planteada resulta necesario analizarlas con detalle, especialmente en lo que se refiere a la determinación del objeto del contrato, tanto respecto a la cuantía de los bienes a entregar por el contratista, como respecto del precio o gasto total que para la Administración contratante se ha de derivar de dicho contrato.

Con carácter general, el artículo 11 de la LCAP establece como requisitos necesarios para la celebración de los contratos administrativos, “salvo que expresamente se disponga otra cosa en la presente ley”, entre otros, los siguientes: la determinación del objeto del contrato, la fijación del precio y la existencia de crédito adecuado y suficiente. Por su parte, el artículo 13 de dicha ley preceptúa que el “objeto de los contratos deberá ser determinado”, mientras que, a continuación, el artículo 14 establece que “los contratos tendrán siempre un precio cierto ... que se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido.”

No obstante lo anterior, el artículo 173.1.a) de la LCAP, como reflejo de la salvedad contenida en el artículo 11 antes citado, tipifica como contrato de suministro “aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración.” Tal tipificación se complementa con lo dispuesto en el artículo 255 del Reglamento de Contratos del Estado, en el



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO
Y CONTRATACIÓN
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA

FV

que, al preceptuar el contenido mínimo del documento en que se ha de formalizar esta modalidad de contratos, incluye, entre otros, los apartados 3, 4, 5, 6 y 7, cuyo tenor literal es el siguiente:

- Definición de los bienes objeto del suministro, con especial indicación de las unidades que servirán de base para las prestaciones sucesivas.
- Régimen de plazos para la entrega de las unidades, órgano que ha de realizar la petición y número de unidades máximas por pedido y año.
- Precio que se obliga a pagar el Estado por unidad.
- Presupuesto anual máximo limitativo del compromiso económico del Estado.
- Plazo de duración total del contrato, que nunca podrá ser indefinido.

En definitiva, este conjunto de normas permite la íntegra observancia del precepto contenido en el artículo 1.273 del Código Civil, respecto a la determinación del objeto contractual como requisito esencial de todo contrato: “El objeto de los contratos debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes.”

Así pues, el legislador establece para esta modalidad de contratos de suministro un régimen especial de determinación del objeto del contrato y de su precio, basado en dos tipos de parámetros:

a) Establecimiento de unos límites ciertos, que han de estar determinados en el momento de la perfección del contrato, en cuanto a su plazo de vigencia, precio unitario de los bienes a suministrar y presupuesto máximo limitativo del compromiso económico que contrae la Administración contratante.

b) La subordinación de las entregas a las necesidades de la Administración, como circunstancia no conocida en el momento de la perfección del contrato, que determinará, a lo largo del plazo de vigencia de éste, la cuantía de aquéllas y del correspondiente gasto de la Administración.



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO
Y CONTRATACIÓN
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA

FV

En conclusión, tanto el precio unitario de los bienes a suministrar, como el crédito presupuestario que la Administración ha contraído como límite máximo de su compromiso económico, han de ser considerados como una parte de los elementos determinantes del precio del contrato, que unidos a un factor cierto, cual es el plazo de vigencia del contrato, y a otro factor inicialmente indeterminado, cual es las necesidades que surjan durante dicho plazo, determinables durante el transcurso de éste, permitirán concretar la cantidad total de unidades a suministrar y, en consecuencia, el precio total a pagar por las mismas, haciendo posible así la determinación final del objeto del contrato, en su doble vertiente obligacional: prestaciones del contratista y precio a pagar por la Administración contratante.

No obstante lo expuesto, la cuestión planteada por la Intervención General incluye en su formulación cierta interpretación de determinados órganos gestores que entienden que, en esta modalidad de suministros, al no estar la Administración obligada a realizar una cantidad determinada de gasto, ésta podría anular, total o parcialmente, antes de la finalización del plazo de vigencia del contrato, el crédito presupuestario inicialmente comprometido para dar cobertura al presupuesto de gasto máximo establecido como límite de compromiso para la Administración, no requiriendo más actuaciones que las meramente contables.

Tal interpretación supondría en la práctica dejar sin efecto la concurrencia real del plazo de vigencia del contrato y de las necesidades que pudieran surgirle a la Administración durante ese plazo, como circunstancias determinantes del número de unidades de bienes a suministrar y del precio total a pagar por aquélla, quedando tal determinación y la efectividad real de la ejecución del contrato, únicamente supeditadas a la voluntad unilateral de la Administración. De esta forma, se contravendría, tal y como expone la Intervención General en su escrito, el precepto contenido en el artículo 1.256 del Código Civil, cuando establece que “la validez y cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”.

Si bien es cierto que al no existir un compromiso mínimo de gasto, sino tan sólo un límite máximo del mismo, esta modalidad de contratos no puede generar para el contratista unas expectativas ciertas de volumen de ejecución, no es menos cierto, que la circunstancia que ha de determinar que esas expectativas se cumplan o no, ha de emanar de las necesidades que a la Administración le puedan surgir durante el período de vigencia del contrato, no del mero arbitrio



FV

o voluntad unilateral de aquélla, pues ello supondría un cambio sustancial en las condiciones en las que el contrato se sacó a licitación y que contribuyeron a conformar la voluntad de las partes para perfeccionar el contrato.

Sentadas estas últimas conclusiones, cabe plantearse, como hace la Intervención General, que la posibilidad de la anulación de parte de los créditos comprometidos inicialmente como presupuesto máximo de gasto, deba ser considerada como una modificación del contrato, al igual que la anulación de la totalidad de dichos créditos, no habiendo finalizado el plazo de vigencia contractual, ha de ser equiparado a la resolución unilateral de aquél.

En efecto, habiendo concluido que el crédito presupuestario que la Administración ha contraído como límite máximo de su compromiso económico, ha de ser considerado como una parte de los elementos determinantes del precio del contrato, la alteración de su importe ha de suponer, necesariamente, una modificación de aquél, que, debidamente respaldada por razones de interés público, la Administración podrá realizar unilateralmente en ejercicio de las prerrogativas que le confiere el artículo 60 de la LCAP, si bien con sujeción a los requisitos y procedimiento establecidos en dicho precepto y en los artículos 102 y 190 de dicha ley.

De igual forma, dado que la anulación de la totalidad de los créditos contraídos por la Administración para dar cobertura presupuestaria al contrato, tiene como consecuencia necesaria la imposibilidad de la ejecución de éste antes de que concluya su plazo de vigencia, tal acto de la Administración contratante debe ser considerado como una resolución unilateral del contrato en ejercicio de las prerrogativas recogidas en el citado artículo 60 de la LCAP, e igualmente sujeto, por tanto, a los requisitos y procedimiento establecidos en dicho precepto y con los efectos contemplados en los artículos 114 y 194 de la repetida ley.

CONCLUSIÓN

1º.- La alteración del importe del crédito presupuestario contraído por la Administración para dar cobertura a las obligaciones económicas que se deriven de la ejecución de los contratos



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA
DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO
Y CONTRATACIÓN
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA

FV

de suministros contemplados en el artículo 173.1. a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, supone modificación del contrato que, fundada en razones de interés público, la Administración podrá realizar unilateralmente en ejercicio de las prerrogativas que le confiere el artículo 60 de la LCAP, con los requisitos y procedimiento previstos en dicha ley.

2º.- La anulación, durante la vigencia de dichos contratos, de la totalidad de los créditos contraídos por la Administración para dar cobertura presupuestaria a los mismos, ha de ser considerada como resolución unilateral del contrato que, fundada en razones de interés público, la Administración podrá llevar a cabo en ejercicio de las prerrogativas que el citado artículo 60 de la LCAP le confiere, sujeta a los requisitos y procedimiento y con los efectos previstos en dicha ley.

Las Palmas de G.C., a 26 de octubre de 1999.