

DOCUMENTACIÓN

LECCIÓN 4. EXAMEN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS Y SUMINISTROS

Asignatura: Contratación y medios de las Administraciones Públicas 2009/2010
Universidad Carlos III de Madrid

(Resumen de contenidos)

Tomás de la Quadra-Salcedo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

4.1. *Peculiaridades del contrato administrativo de obra pública en su preparación, selección y adjudicación, ejecución y liquidación.*

4.2. *Peculiaridades del contrato administrativo de suministros en su preparación, selección y adjudicación, ejecución y liquidación.*

4.1 PECULIARIDADES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRA PÚBLICA EN SU PREPARACIÓN, SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN, EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

1. Lo primero que debe recordarse es qué es un contrato de obra y cuáles son sus características. A tal efecto entre los contratos nominados el [artículo 6 LCSP](#) se refiere al contrato de obras, definiendo el concepto de "obra" como el «*resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble*».

En el número primero del [artículo 6](#) se da una concepto más amplio puesto que el contrato de obras no solo comprende el que tenga por objeto una obra, tal y como se acaba de ver que se define, sino que comprende asimismo la realización de los trabajos enumerados en el [anexo I](#)¹ de la LCSP e incluso podrá comprender la realización del correspondiente proyecto.

¹ Por ejemplo demolición de inmuebles, limpieza de escombros, movimiento de tierras, excavación de zanjas, voladura de rocas, preparación de explotaciones mineras, drenaje de emplazamientos de obras, perforaciones, sondeos, impermeabilización de edificios, vías férreas pintura de señales en carreteras y aparcamientos, puertos deportivos, esclusas, dragados, montaje de piezas de acero, montaje y desmantelamiento de andamios, montaje de hornos industriales, instalación en edificios y otras obras de cables y material eléctrico o de sistemas de

Contrato de obras
vs. contrato de
concesión de obra:

2. No debe confundirse el contrato de obras con el contrato de concesión de obras públicas, pues, aunque ambos se refieran a obras, la diferencia no consiste en el objeto del contrato –la realización de obras – sino en la forma que adopta la contraprestación que recibe el adjudicatario que no es otra que la explotación misma de la obra o tal explotación acompañada de un precio.

No es lo mismo, en efecto, aunque el objeto sea una obra en ambos, el contrato de obra consistente en la construcción de una autovía, que el contrato de concesión de una obra pública consistente en la construcción de una autovía que conlleva para el contratista el derecho a explotarla mediante la percepción de un peaje que pagan los usuarios (o aunque pague la Administración –peaje en la sombra – en función del uso que de la carretera se hace por los vehículos, pues el riesgo lo asume el concesionario).

Características del
contratos de obras

3. Debe recordarse también que los contratos de obra son siempre contratos sujetos a regulación armonizada cuando su cuantía supera los 4.845.000 €².

Asimismo que los contratos de obras cuando los celebra una Administración pública son siempre contratos administrativos, sea cual sea su cuantía y con independencia de si tal contrato administrativo de obra está o no sujeto a regulación armonizada en función de su cuantía.

De otro lado si un contrato de obra lo celebra un poder adjudicador que no es Administración pública o cualquier otro Ente del sector público que no es poder adjudicador o si se trata de un contrato de obras subvencionados de los

telecomunicación o antenas de vivienda o de alarmas contra incendios, ascensores o escaleras mecánicas, sistemas de iluminación y señalización de carreteras, pintura interior y exterior de edificios y obras, instalación de cristales, etc.

² Las cifras de la LCSP pueden parecer caprichosas en cuanto descienden al detalle de los miles de euros y no se quedan en las decenas o centenas de mil. Ello se debe a que las cifras están previstas para coordinarse con las previsiones y los acuerdos de la OMC sobre contratación del sector público (acuerdos de Marrakech) que se expresan en una unidad monetaria virtual (integrada por una cesta de monedas: el dólar USA, el Euro, la Libra esterlina y el yen) como son los derechos especiales de giro. Ello hace que cuando cambia la relación de la moneda europea con tales derechos hayan de reformarse las cifras que a veces dan resultados que parecen caprichosos.

previstos en el [artículo 17.1](#)³, entonces el contrato de obras no tiene nunca el carácter de contrato administrativo puesto que la definición que de éstos hace el artículo 19 de la LCSP exige siempre la presencia de una Administración pública. Por tanto ni los poderes adjudicadores que no son Administración pública, ni los demás entes del sector público pueden dar a sus contratos de obras el carácter de contratos administrativos, que son los que se van a examinar aquí. En todo caso, si se trata de un contrato de obras privado de un poder adjudicador (o subvencionado por él) puede ser un contrato sujeto a regulación armonizada en función de su cuantía.

Los contratos de obra de la Administración son contratos administrativos y en cuanto tales tienen sus reglas particulares y si, además, están sujetos a regulación armonizada tienen un régimen propio en cuanto a publicidad especialmente.

Los contratos de obra de los demás entes públicos que no son Administración pública nunca son contratos administrativos y su régimen varía según los celebren poderes adjudicadores –o sean contratos subvencionados por éstos – o los celebren otros entes públicos que no son poderes adjudicadores.

Por otra parte los contratos de obras que celebren los poderes adjudicadores que no sean Administraciones públicas –que nunca serán contratos administrativos –, tienen un régimen diferente según estén sujetos o no a regulación armonizada.

Los contratos de obras de los demás entes del sector público que no son poderes adjudicadores no pueden ser contratos administrativos ni pueden estar sujetos a regulación armonizada, puesto que éstos exigen siempre que los celebre un poder adjudicador o una Administración pública de acuerdo con lo que dispone el [artículo 13 LCSP](#). Aunque en la presente lección nos centramos en las peculiaridades del contrato administrativo de obras –y por tanto en lo que celebre una Administración pública – en el siguiente cuadro se pueden ver las peculiaridades del contrato de obras en general.

³ Debe recordarse que en el [artículo 17 LCSP](#) no quedan comprendidos todos los contratos de obras o de servicios, sino sólo algunos tipos de obras (construcción de hospitales, centros deportivos, recreativos o de ocio, edificios escolares o universitarios y edificios de uso administrativos, así como los de la sección F, división 45, grupo 45.2 – construcción general de inmuebles de la NACE) aparte de que su cuantía debe superar los 4.845.000 €

| | Contratos sujetos a regulación armonizada | | Contratos no sujetos a regulación armonizada | |
|--|--|---|---|---|
| Celebrados por Administraciones públicas. (Contratos administrativos siempre) | Preparación -proyecto de obras y replanteo. -Cláusulas en modalidad abono total del precio. Selección y adjudicación -Peculiaridades en los supuestos de aplicación del procedimiento negociado | Ejecución Arts. 212 a 218 de la LCSP. Liquidación Arts. 219 a 222. | Preparación -proyecto de obras y replanteo. -Cláusulas en modalidad abono total del precio. Selección y adjudicación | Ejecución Arts. 212 a 218 de la LCSP. Liquidación Arts. 219 a 222. |
| Celebrados por Poderes adjudicadores no AP. (Contratos privados siempre) | Preparación Art. 121.1 que remite al 101 para prescripciones técnicas. Selección y adjudicación -Peculiaridades en los supuestos de aplicación del procedimiento negociado | Ejecución y liquidación. No se dispone nada en la LCSP. | Preparación Art. 121.2 para contratos superiores a 50.000 € Selección y adjudicación | Ejecución y liquidación. No se dispone nada en la LCSP. |
| Contratos subvencionados por poderes adjudicadores. (Contratos privados siempre) | Preparación Art. 121 que remite al 101 para prescripciones técnicas. Art. 121.2 para contratos superiores a 50.000 € Selección y adjudicación -Peculiaridades en los supuestos de aplicación del procedimiento negociado | Ejecución y liquidación. No se dispone nada en la LCSP. | Preparación No se prevé nada. Selección y adjudicación. No se prevé nada. | Ejecución y liquidación. No se dispone nada en la LCSP. |
| Contratos celebrados por entes públicos que no AP. (Contratos privados siempre) | No existen | No existen | Preparación No se dice nada en la Ley, salvo lo dispuesto en las instrucciones internas del art. 176. Selección y adjudicación Art. 176 | Ejecución No se dice nada en la LCSP. Liquidación No se dice nada en la LCSP. |

| | | | | |
|--|--|--|----------------------------|--|
| | | | Instrucciones internas. | |
|--|--|--|----------------------------|--|

Peculiaridades del contrato administrativo de obras en su preparación

4. Al contrato administrativo de obras, esté o no sujeto a regulación armonizada, se le aplican las previsiones generales que se han visto en la lección 2 sobre la preparación general de los contratos por las Administraciones públicas ([arts. 93 a 104](#) del capítulo I del Título I del Libro II⁴), pero en el [capítulo II](#) del citado Título y Libro establece las normas peculiares para cada tipo de contrato. La [sección primera](#) de dicho capítulo II (arts. 105 a 111) se dedica precisamente a las actuaciones preparatorias del contrato de obras.

Las peculiaridades que presenta se refieren al proyecto de obras y su replanteo por una parte y por otra a los pliegos de cláusulas administrativas en contratos bajo la modalidad de abono total del precio (art.111).

Proyecto de obras y replanteo

5. La Ley prevé la necesidad, para poder adjudicar un contrato de obras, de que se haya elaborado, supervisado, aprobado y replanteado el correspondiente proyecto. Tal exigencia responde a la idea, lógica, de que en un contrato de esa naturaleza sólo el proyecto es instrumento capaz de definir con precisión el objeto del contrato. De ahí la necesidad de contar previamente a la adjudicación del contrato con un proyecto de las obras a realizar, proyecto que ha de ser supervisado por la oficina técnica correspondiente, aprobado por el órgano de contratación e incluso ser objeto de replanteo.

El replanteo consistirá en la comprobación de la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos ([art. 110 de la LCSP](#)); se trata en la operación de replanteo de trasladar sobre el terreno los planos que integran el proyecto para verificar su adecuación a las características reales del terreno así como su disponibilidad. El replanteo sobre la realidad física pone de relieve en muchas ocasiones la necesidad de efectuar correcciones puntuales o de mayor calado, no siendo tan frecuente que ponga de relieve la imposibilidad de acometer la obra inicialmente proyectada por la existencia en la realidad de

⁴ El Título II del mismo Libro dedica un solo artículo [-el 121-](#) a la preparación de los contratos de los poderes adjudicadores que no sean Administración pública o los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada; artículo que se remite al [artículo 101](#) y se centra en la determinación y establecimiento de las prescripciones técnicas.

obstáculos que la hagan imposible o muy difícil por las características físicas o jurídicas del terreno.

Por tanto, antes de la adjudicación ha de elaborarse el proyecto, cuyo contenido determina el [artículo 107 LCSP](#), y aprobarse por el órgano de contratación y ser objeto de replanteo previo a la adjudicación.

El proyecto se elabora por la propia Administración si cuenta con medios para ello o se encarga al profesional o empresa de proyectos correspondiente que habrá de contar con los técnicos titulados que exija el tipo de obra de que se trate.

Si se encarga a profesionales o empresas es objeto de un procedimiento de selección especial y el proyecto, una vez elaborado y entregado por el adjudicatario del contrato de proyecto, tiene que ser aprobado por el órgano de contratación previa supervisión antes de sacar a licitación el contrato de ejecución de las obras a que se refiera el citado proyecto.

En todo caso las obras pueden ser de distinta naturaleza e importancia. El [art. 106 LCSP](#) distingue hasta cuatro grupos (1. obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación; 2. obras de reparación simple, restauración o rehabilitación; 3. obras de conservación y mantenimiento y 4. obras de demolición) y no en todas el proyecto ha de tener el mismo contenido. Por eso el [art. 107 LCSP](#) prevé que para los contratos de obras que no sean de primer establecimiento, reforma o gran reparación se podrán simplificar, refundir o incluso suprimir los documentos que en principio exige el [artículo 106](#) para todo los proyectos, en la forma que reglamentariamente se determine, siempre que la documentación resultante sea suficiente para definir, valorar y ejecutar las obras que comprenda. Esa simplificación, refundición o, incluso, supresión se puede producir también con relación a los proyectos de obras del primer grupo cuando su cuantía sea inferior a 350.000 €

6. Puede ocurrir, sin embargo, que el proyecto se saque a licitación conjuntamente con la ejecución de la obra lo que hace más complejo el procedimiento.

En efecto en esos supuestos la Administración saca a concurso dos cosas –proyecto y ejecución de las obras a que se refiere el primero– que ella misma no ha podido definir, lo que significa que el contenido del contrato no

Proyecto de obras:
adjudicación de la
obra junto con el
proyecto de la
obra misma

acaba de estar definido cuando se convoca la licitación. En tales casos el procedimiento de adjudicación y, especialmente, la misma ejecución del contrato presentan notables singularidades.

Para empezar la LCSP establece que solo de forma excepcional puede contratarse de forma conjunta el proyecto y la ejecución del contrato (art. 108 de la LCSP) estableciendo los supuestos que lo permiten:

- a) Cuando motivos de orden técnico, ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra, obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras.
- b) Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

En segundo lugar la licitación tiene que contar al menos con un anteproyecto o documento similar. En caso de que existan razones justificadas por razones de interés público podrá sustituirse el anteproyecto por unas bases técnicas a las que el proyecto deba ajustarse⁵.

Adicionalmente la dificultad de determinar el alcance de las obras a contratar cuando ello se realiza junto con el proyecto de la mismas, hace que, de acuerdo con el [artículo 108.4 LCSP](#), la iniciación del expediente y la reserva de crédito correspondiente deban fijar el importe estimado máximo que el futuro contrato puede alcanzar. Se trata, pues, de una estimación, puesto que no se conoce con precisión la obra al no existir proyecto. Justamente por ello se prevé que *«no se procederá a la fiscalización del gasto, a su aprobación, así como a la adquisición del compromiso generado por el mismo, hasta que se conozca el importe y las condiciones del contrato de acuerdo con la proposición seleccionada, circunstancias que serán recogidas en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares»*.

Una vez adjudicado el contrato conjunto, de obras con su proyecto, el contratista seleccionado ha de comenzar por presentar el proyecto final y puede ocurrir que ese proyecto no satisfaga las necesidades de la

⁵ El Reglamento General de Contratación aprobado por [Real Decreto 1098/2001](#) –y por tanto anterior a la LCSP– sigue siendo de aplicación en este punto pues no ha sido derogado por el nuevo Reglamento general de la LCSP aprobado por [Real Decreto 817/2009 de 8 de mayo](#); y en su artículo 122 regula el contenido de los anteproyectos.

Administración o implique unos gastos superiores a los previstos. Ello de nuevo provoca unas peculiaridades en el contrato de obras públicas si bien las mismas pertenecen más bien a la fase de ejecución del contrato, puesto que la adjudicación ya se ha producido, y si bien la ejecución de la obra propiamente dicha no ha comenzado, el contrato tras su adjudicación entra ya en la fase de ejecución en dos fases: la primera la realización del proyecto de obra y la segunda la ejecución de la obra.

Si en la primera fase de proyecto éste no convence a la Administración surgen problemas que pertenecen ya a la fase de ejecución del contrato y que se verán más abajo.

7. En nuestra tradición las obras se iban pagando al contratista adjudicatario a medida que las iba realizando, mediante las certificaciones mensuales que expide la Administración. No obstante en la última década de siglo pasado –y en las proximidades de la incorporación de nuestro país a la moneda única – se buscaron fórmulas de pago que trataban de dar la sensación de que los requerimientos de déficit público que se exigían por las normas comunitarias se cumplían por los distintos países. Es en ese momento cuando comienza a generalizarse el recurso al contrato de obras con abono de la misma al final de su construcción. Ello significa que si la obra tarda 3 ó 4 años en ejecutarse la obligación de pagarla no va a surgir hasta el momento de la entrega de la misma.

Como es lógico el contratista adjudicatario está adelantando a su costa la financiación de la obra sin percibir cantidad alguna mientras tanto. Ello hace que luego deba ver compensado el mayor coste que para él tiene el acudir al crédito para financiar adelantadamente la obra que solo se le va a pagar al final.

Esa es la razón de que el [art. 111 LCSP](#) se dedique a prever que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán incluirse las condiciones específicas de la financiación, así como, en su caso, la capitalización de sus intereses y su liquidación. Por otra parte se dispone que en las ofertas se debe expresar separadamente el precio de construcción y el precio final a pagar, a efectos de que en la valoración de las mismas se puedan

ponderar las condiciones de financiación y la refinanciación, en su caso, de los costes de construcción.

Peculiaridades del contrato administrativo de obras en la selección y adjudicación

8. Al contrato administrativo de obras se le aplican con carácter general las previsiones de la LCSP que ya conocemos, pero, además, existen en la Ley algunas disposiciones específicas.

En la fase de selección y adjudicación la LCSP determina de forma singular para el contrato de obra los supuestos en que el procedimiento negociado puede aplicarse además de los supuestos generales previstos en el [artículo 154](#).

En efecto el [art. 155 LCSP](#) prevé cuatro supuestos de aplicación del procedimiento negociado:

- a) Cuando las obras se realicen únicamente con fines de investigación, experimentación o perfeccionamiento y no con objeto de obtener una rentabilidad o de cubrir los costes de investigación o de desarrollo.
- b) Cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, o en el proyecto de concesión y su contrato inicial⁶.
- c) Cuando las obras consistan en la repetición de otras similares adjudicadas por procedimiento abierto o restringido al mismo contratista por el órgano de contratación⁷.
- d) Cuando su valor estimado sea inferior a un millón de euros.

⁶ Se trata de obras que «debido a una circunstancia imprevista pasen a ser necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato sin modificarla, y cuya ejecución se confíe al contratista de la obra principal o al concesionario de la obra pública de acuerdo con los precios que rijan para el contrato primitivo o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes a la Administración o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento, y que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 50 por 100 del precio primitivo del contrato. Las demás obras complementarias que no reúnan los requisitos señalados habrán de ser objeto de contratación independiente».

⁷ Pero para ello hace falta como dice el art. 155 LCSP que «se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial y que el importe de las nuevas obras se haya computado al fijar la cuantía total del contrato. Únicamente se podrá recurrir a este procedimiento durante un período de tres años, a partir de la formalización del contrato inicial».

En otro orden de cosas los contratos de obras pueden ser objeto de un sistema dinámico de contratación de acuerdo con el [artículo 183 LCSP](#), así como de contratación centralizada de acuerdo con los [arts. 187 y 190](#) de la LCSP.

9. De nuevo hay que subrayar que el contrato administrativo de obras se rige por las disposiciones generales que ya conocemos del [Título I del Libro IV](#) de la LCSP sobre efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Ello no quita que en el [Título II](#) del mismo Libro se contengan algunas previsiones especiales para el contrato de obras.

10. En todo caso, y para empezar, al margen del citado [Título II](#) hay algunas previsiones en el [art. 108](#) (en el Libro II relativo a las actuaciones preparatorias) que en realidad tienen que ver con la ejecución de un contrato ya adjudicado. Nos referimos a una de las primeras peculiaridades que presenta el contrato conjunto de obras y proyecto en fase de ejecución y liquidación en relación con los problemas más arriba indicados que plantea la adjudicación conjunta con el contrato de obra del proyecto relativo a la obra misma.

El más evidente es el que se deriva del hecho de que a la vista del proyecto que presenta el adjudicatario la Administración tenga reservas al mismo de mayor o menor importancia. En algunos casos tales reservas pueden disiparse cuando se deban a defectos o referencias de precios inadecuados que pueden ser subsanados por el contratista. Pero puede ocurrir que el órgano de contratación y el contratista no lleguen a un acuerdo sobre los precios en cuyo caso la LCSP dispone que el contratista queda exonerado de ejecutar la obra si bien con el derecho a que se le paguen los trabajos de redacción del correspondiente proyecto. En el caso de obras singulares de infraestructura hidráulica se prevé, incluso, que la ejecución de la obra queda supeditada al estudio de viabilidad de la financiación por lo que puede renunciarse a la ejecución de la obra sin perjuicio del pago al adjudicatario del precio del proyecto incrementado en el 5%.

Peculiaridades del contrato administrativo de obras en la ejecución y liquidación

Peculiaridades en la ejecución de los contratos conjuntos de obras y proyecto

Singularidades en el cumplimiento, ejecución y liquidación

11. Pero al margen de ese supuesto los [artículos 212 a 222](#) contienen previsiones singulares sobre el cumplimiento, ejecución y liquidación del contrato de obras.

- Comienzo de las obras. La más relevante es la necesidad de comenzar la ejecución con la comprobación del replanteo previo que hemos visto que ha debido hacer la Administración antes de adjudicar el contrato. Una vez adjudicado éste se procede a comprobar el replanteo realizado previamente y se levanta acta del mismo en presencia todo ello del contratista que firma también dicha acta.

- Contenido de las obligaciones del contratista. De acuerdo con el [artículo 213 LCSP](#) las obras se ejecutan de acuerdo con las estipulaciones administrativas y el proyecto, pero también de conformidad con las instrucciones que en interpretación del contrato diere el Director facultativo de las obras o el responsable del contrato. Las instrucciones pueden ser de carácter verbal pero tienen que se ratificadas por escrito ([art. 213](#)).

- Responsabilidad del contratista. El contratista es responsable de los defectos que en la construcción puedan advertirse durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía.

El que las obras se ejecuten a riesgo y ventura del contratista no empece a que en los casos de fuerza mayor, sin actuación imprudente del contratista, éste deba ser indemnizado de los daños y perjuicios que se le hubieren producido.

La Ley fija como supuestos de fuerza mayor los incendios por electricidad atmosférica, los fenómenos naturales de efectos catastróficos (maremotos, terremotos, inundaciones, etc.) y los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

- Obras a tanto alzado. En lo que respecta al precio del contrato, en general los contratos se abonan en función de las unidades de obra que se realizan con base en los precios unitarios, pero es posible que las obras se pacten por un precio alzado en cuyo caso el contratista sólo puede percibir el precio total convenido, aunque por defectos de proyecto haya tenido que hacer más unidades de obra que las calculadas. Al ser a precio alzado corresponde al contratista afinar y ajustar los precios a la vista del proyecto y de la realidad so-

bre la que se ha de ejecutar. De ahí que por la obra se le pague el precio final aunque haya realizado más unidades de obra.

Eso no quita que si la Administración le ordena introducir modificaciones no previstas en el proyecto se le tengan que abonar de forma adicional. El contrato de obras a tanto alzado exige que se cumplan una serie de condiciones que se definen con precisión en el [artículo 216.3 LCSP](#); la primera de ellas es que se prevea ese tipo de contrato en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

- Pago de la obra. En cuanto al pago de la obra el [art. 215](#) prevé que la Administración expedirá en los diez primeros días de cada mes certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante el mes anterior. En todo caso el contratista tiene derecho a percibir abonos a cuenta por las operaciones preparatorias (instalaciones, acopio de materiales o equipos o maquinaria pesada adscritos a la obra)

12. De nuevo hay que recordar que en este punto se aplican las prescripciones generales si bien la LCSP en el [artículo 217](#) establece algunas peculiaridades.

El contratista debe aceptar las modificaciones del contrato que imponga la Administración sin perjuicio de las compensaciones que procedan o de que la importancia de tales modificaciones sean causa para pedir la resolución del contrato.

En todo caso la reducción de las unidades de obra, su supresión no genera derecho a indemnización.

Si la modificación supone la introducción de unidades de obra no previstas en el contrato (el hormigón para un puente se sustituye por un puente metálico cuando no se había previsto unidad alguna a base de metal) los precios de las nuevas unidades se fijan por la Administración previa audiencia del contratista y si no acepta tales precios la Administración puede contratarlas con otro empresario en los mismos precios que hubiere fijado o ejecutarlas directamente. En caso de contratación con otro empresario la misma podrá hacerse por el procedimiento negociado sin publicidad si su importe no excede del 20% del precio primitivo del contrato.

Terminación del contrato: cumplimiento y liquidación

13. El contrato termina por cumplimiento o por resolución. En los supuestos de cumplimiento la obra tiene que ser objeto de entrega a la Administración. La entrega se realiza en un acto formal al que concurre el responsable del contrato o un facultativo designado por ésta.

Si la obra no presenta defectos y se encuentra en buen estado se levanta un acta de la entrega y recepción de las obras empezando a partir de ese momento a correr los plazos de garantía.

Si se observa cualquier defecto se hace constar en el acta y se concede plazo para subsanarlos; plazo que es prorrogable por una sola vez, salvo que se prefiera resolver el contrato.

El plazo de garantía es el que se fije en los pliegos de cláusulas en función de la complejidad de la obra sin que pueda ser inferior a un año.

En los quince días anteriores a que venza el plazo de garantía el director facultativo redactará un informe sobre el estado de las obras.

- Informe favorable. El informe favorable releva al contratista de responsabilidad procediéndose a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días.

- Informe desfavorable. Si el informe no fuera favorable y los defectos observados se debiesen a deficiencias en la ejecución de la obra y no al uso de lo construido, durante el plazo de garantía, el director facultativo procederá a dictar las oportunas instrucciones al contratista para la debida reparación de lo construido, concediéndole un plazo para ello durante el cual continuará encargado de la conservación de las obras, sin derecho a percibir cantidad alguna por ampliación del plazo de garantía.

Terminación del contrato: cumplimiento y vicios ocultos

14. Los plazos de garantía que acaban de verse no liberan al contratista de su responsabilidad por los vicios ocultos de la construcción que puedan manifestarse y arruinar la obra debido a incumplimientos de contrato por parte del contratista durante los quince años posteriores a la entrega de acuerdo con el [artículo 219 LCSP](#).

Sólo transcurrido ese plazo queda relevado el contratista de toda responsabilidad.

Terminación del contrato por resolución

15. El contrato puede también terminar por resolución del mismo. El [artículo 220](#) enumera las causas de resolución:

- a) La demora en la comprobación del replanteo, conforme al [artículo 212](#).
- b) La suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a seis meses por parte de la Administración.
- c) El desistimiento o la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración.
- d) Los errores materiales que pueda contener el proyecto o presupuesto elaborado por la Administración que afecten al presupuesto de la obra al menos en un 20 por 100.
- e) Las modificaciones en el contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato o representen una alteración sustancial del proyecto inicial⁸.

Especial atención debe prestarse a la letra e) anterior por cuanto marca un límite a la potestad de modificación que el contratista no está obligado a soportar

Las consecuencias de la resolución no son otras que las de proceder a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista.

En los supuestos de resolución por causas imputables a la Administración el [artículo 222](#) prevé indemnizaciones del 2 al 6% en determinados y concretos supuestos. Los retrasos en el replanteo o la suspensión del inicio de las obras dan lugar a indemnización del 2 y del 3 % del precio de adjudicación que se supone que compensan al contratista. En el caso de desistimiento de la obra o suspensión por más de 8 meses el seis por ciento del precio de la obra dejada de realizar trata de compensar el beneficio industrial de la parte no realizada. Todo ello no empece para la aplicación, en su caso, del [artículo 208](#) que con carácter general prevé que el incumplimiento por parte de la Administración

⁸ Se considera alteración sustancial la modificación de los fines y características básicas del proyecto inicial y la sustitución de unidades que afecten el 30% del precio primitivo del contrato.

de las obligaciones del contrato determinará para aquélla, con carácter general, el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista. Pero si es el contratista el responsable del incumplimiento es él quien deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados.

4.2. PECULIARIDADES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SUMINISTROS EN SU PREPARACIÓN, SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN, EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.

16. De acuerdo con el [artículo 9 LCSP](#) se entiende por suministro la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. No tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables, sin perjuicio de los contratos que tengan por objeto programas de ordenador⁹.

Los contratos de suministro que celebren las Administraciones públicas son siempre administrativos de acuerdo con el [artículo 19 LCSP](#). Los contratos que celebren los demás entes del sector público que no sean Administraciones públicas no son contratos administrativos de suministros, sino contratos privados de suministros.

17. Es la cuantía la que determina cuando un contrato administrativo de suministro está sujeto a regulación armonizada. Dicha cuantía es de 125.000 € si hablamos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Sin embargo si se trata de otras Administraciones públicas distintas de las que se acaban de mencionar –la Administración de las Comunidades Autónomas, sus organismos autónomos, las Universidades, las Entidades locales,

⁹ Debe advertirse que el [art. 4.1 LCSP](#) en su letra p) excluye de la LCSP «Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial».

Concepto de contrato administrativo de suministro

Contratos administrativos de suministros sujetos a regulación armonizada

etc., así como los contratos de los poderes adjudicadores que no sean Administraciones públicas – la sujeción a regulación armonizada sólo comienza a partir de los 193.000 €.

En todo caso de acuerdo con el [artículo 76.4 LCSP](#) en los contratos de suministros cuyo objeto sea el arrendamiento financiero, el arrendamiento o la venta a plazo de productos el cálculo del valor se efectúa de acuerdo con las reglas peculiares que en dicho artículo se fijan. Si el contrato tiene carácter periódico el valor se calcula teniendo en cuenta o bien el valor real de lo suministrado durante el ejercicio precedente en contratos similares o bien el valor estimado de los contratos sucesivos durante los doce meses siguientes¹⁰.

Debe observarse, no obstante, que hay contratos de suministros que no son administrativos cuando los mismos son celebrados por entes del sector público que no son Administraciones públicas en el sentido del [artículo 3.2](#), sino que son contratos privados. Pues bien, los mismos, pueden ser contratos de suministros sujetos a regulación armonizada. En este apartado como en el anterior nos limitamos a examinar las peculiaridades de los contratos administrativos de suministros sujetos o no a regulación armonizada.

En todo caso a veces los contratos de suministro se acompañan de contratos de mantenimiento de lo suministrado que pueden hacer dudar de si se está ante un contrato de suministros o de servicios lo que, como ya se ha dicho, depende de cuál sea la prestación predominante (art.12). La LCSP solventa el problema que puede ser complejo en el caso de que se admitan variantes disponiendo en el [art. 131.3](#) que *«En los procedimientos de adjudicación de contratos de suministro o de servicios, los órganos de contratación que hayan autorizado la presentación de variantes o mejoras no podrán rechazar una de ellas por el único motivo de que, de ser elegida, daría lugar a un contrato de servicios en vez de a un contrato de suministro o a un contrato de suministro en vez de a un contrato de servicios»*.

¹⁰ A ese respecto dispone el [art. 15.2](#) que *«En el supuesto previsto en el artículo 76.8, cuando el valor acumulado de los lotes en que se divida el suministro iguale o supere las cantidades indicadas en el apartado anterior, se aplicarán las normas de la regulación armonizada a la adjudicación de cada lote. No obstante, los órganos de contratación podrán exceptuar de estas normas a los lotes cuyo valor estimado sea inferior a 80.000 euros, siempre que el importe acumulado de los lotes exceptuados no sobrepase el 20 por 100 del valor acumulado de la totalidad de los mismos»*.

18. En el [Libro II](#) de la LCSP no se prevén normas peculiares para los contratos de suministros por lo que respecta a su preparación.

19. El [art. 157 LCSP](#) prevé algunos supuestos peculiares para la adjudicación por procedimiento negociado del contrato de suministro. Tales supuestos son:

- a) Cuando se trate de la adquisición de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, que se destinen a museos, archivos o bibliotecas.
- b) Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo.
- c) Cuando se trate de entregas complementarias efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes¹¹.
- d) Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.
- e) Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.
- f) En todo caso, cuando su valor estimado sea inferior a 100.000 euros.

20. En los contratos de suministro bajo la modalidad de arrendamiento se prevé en el [artículo 266 LCSP](#) que el arrendador o empresario asumirá, durante el plazo de vigencia del contrato, la obligación del mantenimiento del objeto del mismo y que las cantidades que, en su caso, deba satisfacer la Administración en concepto de canon de mantenimiento se fijarán separadamente de las constitutivas del precio del arriendo.

¹¹ Siempre que «el cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos, así como la de los contratos renovables, no podrá, por regla general, ser superior a tres años».

En cuanto a la entrega de los bienes y del precio que es su contraprestación se dispone en los [artículos 268 a 271](#) que el adjudicatario no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados en los bienes antes de su entrega a la Administración, salvo que ésta hubiere incurrido en mora al recibirlos.

Sin embargo, cuando el acto formal de la recepción de los bienes, de acuerdo con las condiciones del pliego, sea posterior a su entrega, la Administración será responsable de la custodia de los mismos durante el tiempo que medie entre una y otra.

La Administración será responsable en el caso de bienes o productos perecederos, de su gestión, uso o caducidad, sin perjuicio de la responsabilidad del suministrador por los vicios o defectos ocultos de los mismos.

En cuanto al pago, lo normal es que se haga en metálico, pero por razones justificadas podrá establecerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares que el pago del precio total de los bienes a suministrar consista parte en dinero y parte en la entrega de otros bienes de la misma clase, sin que, en ningún caso, el importe de éstos pueda superar el 50 por 100 del precio total.

En el caso de bienes que hayan de ser fabricados por el contratista la Administración tiene la facultad de inspeccionar y de ser informada del proceso de fabricación o elaboración del producto que haya de ser entregado como consecuencia del contrato, pudiendo ordenar o realizar por sí misma análisis, ensayos y pruebas de los materiales que se vayan a emplear, establecer sistemas de control de calidad y dictar cuantas disposiciones estime oportunas para el estricto cumplimiento de lo convenido.

21. Cuando como consecuencia de las modificaciones del contrato de suministro acordadas conforme a lo establecido en el [artículo 202](#), se produzca aumento, reducción o supresión de las unidades de bienes que integran el suministro o la sustitución de unos bienes por otros, siempre que los mismos estén comprendidos en el contrato, estas modificaciones serán obligatorias para el contratista, sin que tenga derecho alguno en caso de supresión o reducción de unidades o clases de bienes a reclamar indemnización por dichas causas, siempre que ni suponga alteraciones del precio del contrato en cuantía

superior, en más o en menos, al 20 % del precio primitivo del contrato, con exclusión del IVA, o representen una alteración sustancial de la prestación inicial (letra c) del [artículo 275](#)).

22. El cumplimiento del contrato de suministro se produce con la entrega de los bienes, salvo que el suministro comprenda el mantenimiento, los cuales al ser recibidos por la Administración deben dar lugar a un acta de recepción. Pero si los bienes no se hallan en estado de ser recibidos se hará constar así en el acta de recepción y se darán las instrucciones precisas al contratista para que subsane los defectos observados o proceda a un nuevo suministro de conformidad con lo pactado.

El cumplimiento del contrato con la entrega de los bienes objeto del suministro no determina que el contratista quede desligado de toda responsabilidad. Al margen de los supuestos en que, además de la entrega de los bienes, exista una obligación de mantenimiento, hay que tener en cuenta el plazo de garantía fijado en el contrato. La función de tal plazo es mantener la responsabilidad del contratista por los vicios ocultos que pueden ponerse de manifiesto; vicios que dan derecho a la Administración a reclamar del contratista la reposición de los que resulten inadecuados o la reparación de los mismos si fuese suficiente.

Asimismo si el órgano de contratación considera, durante el plazo de garantía, que los bienes suministrados no son aptos para el fin pretendido, como consecuencia de los vicios o defectos observados imputables al contratista podrá, antes de expirar dicho plazo, rechazar los bienes dejándolos de cuenta del contratista y quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho si puede presumirse que la reposición o reparación de dichos bienes no serán bastantes para lograr el fin del contrato.

El contratista quedará exento de responsabilidad por razón de los bienes suministrados si transcurre el plazo de garantía sin que el órgano de contratación haga formalice reparos, así como si habiéndolos formulado quedan solventados sin queja de la Administración.

Terminación del contrato de suministro: cumplimiento

23. Además de la terminación por cumplimiento es posible que el contrato termine por resolución, que se produce –salvo mutuo acuerdo– por razón del incumplimiento del contrato; incumplimiento que conduce a su terminación.

Además de las causas generales de resolución de todo en el contrato de suministro hay algunas causas particulares recogidas en el [art. 275 LCSP](#):

a) La suspensión, por causa imputable a la Administración, de la iniciación del suministro por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el contrato para la entrega, salvo que en el pliego se señale otro menor.

b) El desistimiento o la suspensión del suministro por un plazo superior al año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

c) Las modificaciones en el contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, o representen una alteración sustancial de la prestación inicial.

El [artículo 276 LCSP](#) establece entre los efectos de la resolución la recíproca devolución de los bienes y del importe de los pagos realizados. Se comprende, sin embargo, que ello no es posible respecto de la entrega de los bienes que pueden ser objeto de consumición (suministro de papel o consumibles para ordenador o impresoras) aunque sí lo es respecto de supuestos de entrega de bienes en arrendamiento o arrendamiento financiero. Ello exige adaptar las previsiones a la realidad teniendo en cuenta por otra parte que es la propia LCSP la que dispone que cuando no fuera posible o conveniente para la Administración, la recíproca devolución de los bienes y los pagos habrá de abonarse el precio de los efectivamente entregados y recibidos de conformidad.

En los supuestos de suspensión de la iniciación del suministro por tiempo superior a seis meses, sólo tendrá derecho el contratista a percibir una indemnización del 3 por 100 del precio de la adjudicación. Si la suspensión es por plazo superior a un año la indemnización será del 6 por ciento del precio de las entregas dejadas de realizar que equivale según la LCSP el beneficio industrial que habría de obtener. El mismo porcentaje se establece en los supuestos de desistimiento del contrato.