

INFORME 4/2000, de 30 de Marzo de 2000.

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN. DELIMITACIÓN CUANDO EL PRESUPUESTO DE CONTRATA ES SUPERIOR A 25 MILLONES DE PESETAS Y LA ADJUDICACIÓN ES INFERIOR A DICHA CANTIDAD

ANTECEDENTES:

El Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes solicita informe del tenor literal siguiente:

“Producida la duda jurídica por el cuestionamiento realizado por la Intervención General en el Expediente de Referencia en relación a la capacidad del Consejero de Fomento para adjudicar un contrato por precio inferior a 25.000.000 de pesetas cuando el presupuesto de contrata ha sido superior a dicho límite, y en consecuencia, la aprobación del expediente de contratación y la autorización del gasto han requerido de acuerdo del Consejo de Gobierno, y en atención a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 20/1997, de 7 de Febrero por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de Contratistas, en relación con el artículo 15.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAIB, al respecto de la legitimación activa para solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, formulo la siguiente solicitud:

“Que la Junta Consultiva de les Illes Balears se pronuncie al respecto del distinto posicionamiento entre la Intervención General y la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes que ha generado la siguiente duda jurídica. Si el Consejero competente en razón de la materia puede realizar actos de disposición del gasto y dictar resoluciones de adjudicación de contratos administrativos de precio inferior a 25.000.000 de pesetas cuando la competencia para autorizar el gasto y aprobar el expediente de contratación haya correspondido al Consejo de Gobierno por razón de la cuantía (superior a 25.000.000 de pesetas)”

PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

1º) La pregunta la formula el Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la CAIB, quien tiene capacidad para ello en virtud de lo establecido en los artículos 12.1 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero, de creación de la Junta Consultiva y 15.1 de su Reglamento de

Organización y Funcionamiento, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997.

2º) A la solicitud se acompaña el informe jurídico exigido por el artículo 16.3 del citado Reglamento.

3º) Se cumplen todos los requisitos para la emisión del presente informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Suscita la pregunta planteada una cuestión derivada de la específica normativa que, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, atribuye la condición de órgano de contratación al Consejo de Gobierno, y que se encuentra recogida en la regla 2ª, del artículo 2, del Decreto 31/1989, de 31 de marzo, sobre contratación de la CAIB (en la redacción dada por el D. 27/1996, de 29 de febrero), cuando dice:

“Son órganos de contratación de la CAIB:

- a) El Consejo de Gobierno en el caso de que la cuantía del contrato supere la cantidad prevista en cada Ley de Presupuestos Generales de la CAIB en materia de autorización y disposición de gasto.*
- b) Los Consejeros en el resto de los casos. Asimismo, les corresponderá la competencia para aprobar proyectos con independencia de su cuantía”*

En concreto, la duda jurídica explicitada en el escrito del Secretario General Técnico, se circunscribe a la posibilidad de que los Consejeros dispongan el gasto y adjudiquen los contratos administrativos por cantidad inferior al límite fijado en la Ley de Presupuestos (actualmente, 25.000.000 de ptas.) como competencia del Consejo de Gobierno *“en materia de autorización y disposición de gasto”*, cuando éste órgano colegiado ya intervino en la autorización del mismo y en la aprobación del expediente, por ser la cantidad del presupuesto de licitación superior a tal límite.

La Ley 11/1999, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAIB para el 2000, en su art. 7, apartado 1 dice:

“Las competencias en materia de autorización y disposición del gasto corresponderán con carácter general y permanente a los siguientes órganos:

a)...

b)... : a los Consejeros, en lo que se refiere a las secciones presupuestarias 12 a 20, ... , siempre que la cuantía de cada una de las operaciones no exceda de 25.000.000 pesetas.

c)...

d) *Al Consejo de Gobierno en los demás supuestos*".

Y el mismo artículo, en su apartado 5, añade:

"El órgano competente para autorizar y disponer el gasto lo será también para dictar la resolución administrativa que dé lugar al mismo, excepto en los casos en que la competencia para dictar dicha resolución venga atribuida por Ley"

Centrado el marco normativo, se ha de proceder a su interpretación, que, conforme a las reglas del art. 3.1 del Código Civil, la primera a tener en cuenta es la literal *"según el sentido propio de sus palabras"*. Y de las normas transcritas caben destacar las siguientes expresiones literales;

1). Que el Consejo de Gobierno es órgano de contratación sólo en el caso *"en que la cuantía del contrato supere la cantidad prevista"* en la Ley de Presupuestos.

2). Que la competencia para autorizar y disponer el gasto corresponde a cada Consejero, *"siempre que la cuantía de cada una de las operaciones no exceda de 25.000.000"*

La cuantía del contrato es el precio de adjudicación, no el presupuesto base de licitación, y la autorización y disposición del gasto son dos operaciones distintas, de tal forma que la autorización se realiza tomando como base el presupuesto de licitación, que es quien determina el "quantum" para ejercer la competencia en ese momento procedimental (si es superior a 25.000.000, el Consejo de Gobierno), pero por ello solo no surge la atribución para ser órgano de contratación, al no estar aún determinado el "quantum" esencial para su nacimiento, que no es otro que el precio de adjudicación, verdadero precio que será el del contrato, y sólo éste es quien determina la consideración del Consejo de Gobierno como órgano de contratación cuando sea superior a 25.000.000 pesetas.

SEGUNDA.-

El art. 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas regula los órganos de contratación en la Administración del Estado, estableciendo un límite cuantitativo, en su apartado 2.a), de dos mil millones de pesetas, que hace necesaria la previa autorización del Consejo de Ministros, sin alterar la competencia del órgano de contratación, al decir:

“En los contratos que, ..., requieran la autorización del Consejo de Ministros, ésta se producirá con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación que, al igual que la aprobación del gasto, corresponderá al órgano de contratación”

Sin embargo, este precepto, según la Disposición Final Primera de la LCAP, no tiene el carácter de básico y, por tanto, la Comunidad Autónoma Balear podía regular la materia de otro modo, como así lo hizo en las normas analizadas en la consideración precedente, donde la condición de órgano de contratación, a diferencia de lo que ocurre en la Administración del Estado, se comparte entre los Consejeros y el Consejo de Gobierno en función de la cuantía del contrato, pero al no poderse fijar de forma definitiva la “cuantía del contrato” hasta el momento o fase de adjudicación se producen en las tramitaciones del expediente situaciones confusas, como la del caso que nos ocupa, y que conviene aclarar.

Las actuaciones que preceden al momento de la fijación del precio (como por ejemplo, la orden de inicio) definitorio de la cuantía del contrato (adjudicación) corresponden al Consejero correspondiente, excepto la autorización del gasto, lo que a su vez conlleva la aprobación del expediente, que conforme al art. 7, apartados 1 y 5, de la Ley de Presupuestos, compete al Consejo de Gobierno, siempre que el mismo (en esos momentos es el presupuesto base de licitación) sea superior a 25 millones de pesetas, y las actuaciones posteriores se efectuarán por el Consejero o Consejo de Gobierno según que la adjudicación –precio del contrato – sea inferior o superior a dicha cantidad.

La variación del órgano competente, aunque en momentos o fases diferentes del procedimiento, no es desconocida al ordenamiento jurídico (v.g. en los expedientes sancionadores cuando la cuantía o entidad de la sanción varía en el curso de la tramitación) ni contradice regla alguna básica establecida en la LCAP, por lo que la respuesta a la pregunta planteada ha de ser afirmativa en cuanto que el Consejero competente en razón de la materia no sólo puede “realizar actos de disposición del gasto y dictar resoluciones de adjudicación de contratos administrativos de precio inferior a 25.000.000 de pesetas” sino que puede y debe realizar todos los actos relativos al expediente de contratación de que se trate, excepto el trámite de “autorizar el gasto”, cuando dicha “operación” (calculada conforme al presupuesto base de licitación) exceda de la cantidad de 25.000.000 de pesetas.

TERCERA.-

Tampoco acudiendo a la interpretación teleológica, prevista también en el artículo 3.1 del Código Civil, se llegaría a una conclusión diferente, pues la finalidad perseguida por las normas autonómicas no es otra que la de que el Consejo de Gobierno controle los gastos superiores a 25.000.000 de pesetas más que la de erigirse en un órgano tramitador de expedientes, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, cuando dice: *“Esa misma finalidad, (el logro de una mayor eficacia en la gestión) que exige evitar la repetición innecesaria de tramites administrativos, justifica la introducción de una norma que atribuye al órgano competente para autorizar y disponer el gasto, la competencia para dictar la resolución administrativa que da lugar al mismo, excepto en los casos en que dicha competencia venga atribuida por Ley”*.

Lo que quizás no ha resultado excesivamente atinado ha sido la solución técnica adoptada que, probablemente, con una simple autorización previa del Consejo de Gobierno cuando los contratos sobrepasen la cuantía que se determine, sería suficiente a los efectos controladores del gasto perseguidos, tal y como se regula para la Administración del Estado en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CONCLUSIÓN.-

El Consejero competente en razón de la materia puede realizar actos de disposición del gasto y dictar resoluciones de adjudicación de contratos administrativos cuando el precio del contrato sea inferior a 25.000.000 de pesetas, aun cuando la autorización del gasto, que a su vez conlleva la aprobación del expediente, se haya efectuado por el Consejo de Gobierno al ser el presupuesto base de licitación superior a dicha cantidad.