



Informe 6/2005, de 4 de octubre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña.

Asunto: Delegación de competencias de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales en materia de contratación. Inicio del expediente de contratación.

ANTECEDENTES

Mediante un escrito de 9 de junio de 2005, el alcalde del Ayuntamiento de Mont-ras solicita al presidente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el informe de este órgano de acuerdo con la siguiente transcripción literal:

El artículo 67.1 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, establece que el expediente de contratación se iniciará por el órgano de contratación.

En los Ayuntamientos pequeños, en los cuales el órgano de contratación es normalmente el Pleno y este suele celebrar sesión ordinaria cada dos o cada tres meses, existe la práctica, a fin de acelerar la tramitación, de iniciar los expedientes de contratación mediante resolución del alcalde. La aprobación del expediente, de los Pliegos y del gasto y la adjudicación del contrato se efectúan posteriormente por el órgano de contratación (el Pleno), pero lo que es estrictamente el inicio del expediente y la justificación de la necesidad de la contratación se realiza por decreto del alcalde.

De conformidad al artículo 4 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, se solicita un informe sobre si esta práctica se ajusta a la legislación de contratos de las administraciones públicas y, en caso de respuesta negativa, sobre si el Pleno puede delegar en el alcalde únicamente la facultad de iniciar el expediente de contratación y reservarse el resto de facultades que la legislación atribuye al órgano de contratación (aprobar el expediente, los pliegos y el gasto, adjudicar el contrato, etc.)

En fecha 29 de junio de 2005 la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha emitido un informe, a solicitud del alcalde del Ayuntamiento de Mont-ras, sobre los mismos extremos que los que ahora se someten a consulta de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña. A pesar de que no parece conveniente que una entidad local someta simultáneamente a consulta la misma cuestión a dos juntas consultivas diferentes, dado que cada órgano consultivo goza de independencia técnica, procede que esta Junta emita el correspondiente informe sobre la cuestión planteada.



El artículo 4.9 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña establece que corresponde a esta Junta informar sobre las cuestiones que, en materia de contratación, le sean sometidas por las entidades que integran la Administración local. Por su parte, el artículo 11.3 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Competencias de los órganos de gobierno de las corporaciones locales en materia de contratación.

El artículo 113 del Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante TRRL), prevé que para la aplicación de la legislación estatal sobre contratación administrativa a las entidades locales es preciso tener en cuenta que la competencia para contratar de sus órganos debe regirse por lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (en adelante, LBRL) y el propio TRRL o por la legislación de las comunidades autónomas, si procede. Asimismo, el artículo 88 de la LBRL dispone que en la contratación de las corporaciones locales, la competencia para contratar de los diferentes órganos se regirá por lo que disponga la propia LBRL y la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local.

La competencia en materia de contratación de los órganos de las corporaciones locales de Cataluña viene determinada, pues, en primer lugar, por la LBRL. Así, de acuerdo con los artículos 21.1.ñ y 22.2.n de la LBRL, modificados por la ley 57/2003, de 16 de diciembre:

a) son competencia del alcalde las contrataciones de todo tipo cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en todo caso, los seis millones de euros, abarcando las de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre y cuando el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada; y

b) son competencia del Pleno las contrataciones de todo tipo cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, los seis millones de euros, así como los contratos plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra.

Y, en segundo lugar, es preciso aplicar el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, TRLMRLCAT). Así, de acuerdo con los artículos 52.2.n, 53.1.o y 274.1 del mencionado Texto refundido:



a) son competencia del alcalde las contrataciones de todo tipo cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en todo caso, los 6.010.121,04 euros; abarcando las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre y cuando el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada; y

b) son competencia del Pleno las contrataciones de todo tipo cuando su importe supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, los 6.010.121,04 euros, y también los contratos plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra.

Por otra parte, los artículos 23 de la LBRL y 54 del TRLMRLCAT disponen que a la Comisión de Gobierno le corresponden, entre otras, las atribuciones que el alcalde u otro órgano municipal le deleguen. Esta Comisión existe en todos los municipios con una población de derecho superior a cinco mil habitantes, y en las de menos cuando lo acuerda el Pleno del Ayuntamiento o lo establece su reglamento orgánico; está integrada por el alcalde y un número de regidores no superior al tercio del número legal de éstos.

Finalmente, el apartado 2 del artículo 274 del TRLMRLCAT establece que la competencia para suscribir un contrato comporta la facultad de aprobar el proyecto, el pliego de cláusulas administrativas, el pliego de prescripciones técnicas, el expediente de contratación y el gasto, la facultad de adjudicar el contrato y formalizarlo y todas las otras facultades que la legislación atribuye al órgano de contratación. Entre las "otras facultades que la legislación atribuye al órgano de contratación" se incluye la facultad prevista en los artículos 67 del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (en adelante, TRLCAP), y 73 del Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas (en adelante, RGLCAP), que disponen que la tramitación del expediente de contratación se iniciará por el órgano de contratación con justificación de la necesidad de la prestación objeto del contrato.

2. Delegación de competencias.

2.1. Principios generales aplicables a todos los órganos de las administraciones públicas.

El artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LRJAPPAC), de aplicación supletoria en los procedimientos de contratación según la disposición adicional séptima del TRLCAP, establece que la competencia es irrenunciable y



debe ser ejercida por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, excepto en los casos de delegación o avocación cuando se efectúen en los términos legalmente previstos.

Por su parte, el artículo 13 de este mismo texto legal establece que en cada Administración pública se podrá acordar la delegación del ejercicio de competencias atribuidas a sus órganos administrativos en otros órganos, aunque no sean jerárquicamente dependientes, cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo hagan conveniente.

Asimismo, este precepto prevé una serie de competencias que no podrán ser objeto de delegación, entre las que no se encuentra ninguna relativa a la tramitación de los expedientes de contratación. Prevé también que las delegaciones de competencias se publiquen en el Boletín Oficial del Estado, en el de la comunidad autónoma o en el de la provincia, según la Administración a qué pertenezca el órgano delegante y cuál sea su ámbito territorial de competencia. Otro aspecto previsto es que la delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para el ejercicio de las cuales se requiera un quórum especial, se adopten observando, en todo caso, el quórum mencionado.

En el ámbito concreto de la contratación administrativa, cabe destacar, por una parte, el artículo 4 del RGLCAP que prevé que, sin perjuicio de que la delegación del ejercicio de las facultades contractuales en órganos centrales o territoriales disponga otra cosa, la facultad para celebrar contratos lleva implícita la de aprobación del proyecto, la de aprobación de los pliegos, la de adjudicación del contrato, la de formalización de este contrato y el resto de facultades que la Ley y este Reglamento atribuyen al órgano de contratación. Asimismo, establece que la delegación de competencias no comportará la aprobación del gasto, excepto que se incluya de forma expresa, y que la desconcentración de competencias se entenderá que es completa, excepto que el correspondiente Real decreto establezca limitaciones. Por su parte, hay que destacar también la previsión específica de la disposición adicional novena del RGLCAP, sobre normas aplicables a las entidades locales. Esta disposición establece, en el apartado 1, que cuando, de acuerdo con la LBRL, el órgano de contratación sea el Pleno, éste podrá atribuir a otros órganos de la Corporación las competencias atribuidas al órgano de contratación en determinados preceptos del mismo Reglamento, entre las que se encuentra también la facultad de inicio del expediente de contratación.

2.2. Régimen jurídico específico del ámbito local.

De acuerdo con los artículos 21.3 de la LBRL y 56 del TRLMRLCAT, el alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, excepto las legalmente previstas como indelegables (entre las que no se encuentra la competencia en materia de contratación), en los miembros de la Comisión de Gobierno y, cuando no hay, en los tenientes de alcalde. Asimismo, este precepto prevé que el acuerdo de delegación tiene que determinar los asuntos que ésta comprende, las potestades que se delegan y las condiciones concretas de su ejercicio y



también que el alcalde puede conferir delegaciones especiales para encargos específicos, en favor de cualquier regidor/a, aunque no pertenezca a la comisión de gobierno.

Por otra parte, en virtud de los artículos 22.4 de la LBRL y 52.4 del TRLMRLCAT, el Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el alcalde y en la Junta o Comisión de Gobierno Local, con excepción de algunas que califica de indelegables, entre las que tampoco se encuentra la que hace referencia a las competencias de órgano de contratación.

Finalmente, el artículo 57 del mismo TRLMRLCAT establece que la delegación de atribuciones del Pleno en favor de la Comisión de Gobierno requiere el acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Esta delegación debe reunir, de acuerdo con el artículo 274, apartado 3, del TRLMRLCAT las siguientes condiciones: a) el acuerdo de delegación tiene que determinar si se refiere a todas las facultades de contratación o no; b) para la contratación por procedimiento negociado debe fijarse previamente, por acto general o por reglamento, la cuantía máxima de la delegación; y c) no pueden ser objeto de delegación las facultades de contratación cuando la Ley exige una mayoría cualificada para el establecimiento del contrato.

3. El acto de aprobación del inicio del expediente de contratación dentro del procedimiento

Como se ha expuesto anteriormente, el citado artículo 67.1 del TRLCAP prevé que la tramitación del expediente de contratación la tiene que iniciar el órgano de contratación justificando su necesidad. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 73 RGLCAP, que especifica la necesidad de adjuntar el informe razonado del servicio que promueve la contratación, en el cual se tiene que exponer la necesidad, las características y el importe calculado de las prestaciones objeto del contrato.

Ciertamente, tal y como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el informe 31/2005, de 29 de junio, el antecedente histórico de este precepto, contenido en la Ley de Contratos del Estado de 1965, establecía que el expediente de contratación se tenía que iniciar por “acuerdo” del órgano de contratación. Ahora bien, la supresión del término “acuerdo” en la redacción actual de la Ley no desvirtúa la exigencia de que el expediente se inicie por el órgano de contratación.

De hecho, hay otra diferencia entre la regulación de la derogada Ley de contratos del Estado de 1965 y la actual redacción del TRLCAP; se trata del requisito de expresar en el inicio del expediente la justificación de la necesidad de la contratación, requisito éste que fue introducido por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley de contratos de las administraciones públicas. Por tanto, en todo caso el órgano de contratación tiene que manifestar esta necesidad y, además, tiene que determinar, en la medida de lo posible, los elementos esenciales de la contratación que se inicia.



Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula las siguientes

CONCLUSIONES

1. El órgano de contratación, ya sea el alcalde o el Pleno de la corporación local, según la cuantía del contrato, tiene que iniciar la tramitación del expediente de contratación y justificar su necesidad. Por tanto, no es conforme a la legislación de contratos de las administraciones públicas la práctica de que un órgano de la Corporación local, diferente al órgano de contratación, realice el acto de inicio del expediente de contratación con la justificación de su necesidad.
2. El Pleno puede delegar en el alcalde y en la Comisión de Gobierno las diferentes facultades que como órgano de contratación tiene atribuidas, respetando las condiciones previstas por la normativa que resulta de aplicación.

Barcelona, 4 de octubre de 2005