

INFORME 4/2000, de 30 de març de 2000

ÒRGAN DE CONTRACTACIÓ. DELIMITACIÓ QUAN EL PRESSUPOST DE CONTRACTA ÉS SUPERIOR A 25 MILIONS DE PESSETES I L'ADJUDICACIÓ ÉS INFERIOR A AQUESTA QUANTITAT

ANTECEDENTS

El secretari general tècnic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports sol·licita informe del tenor literal següent:

“Havent-se produït el dubte jurídic per la qüestió que es planteja la Intervenció General a l'expedient de referència en relació amb la capacitat del conseller de Foment per adjudicar un contracte per preu inferior a 25.000.000 de pessetes quan el pressupost de contracta ha estat superior a aquest límit i, en conseqüència, l'aprovació de l'expedient de contractació i l'autorització de la despesa han requerit acord del Consell de Govern; i d'acord amb el que disposa l'article 12 del Decret 20/1997, de 7 de febrer, pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la comunitat autònoma de les Illes Balears, el Registre de Contractes i el Registre de Contractistes, en relació amb l'article 15.1 del Reglament d'organització i funcionament de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la CAIB, pel que fa a la legitimació activa per sol·licitar informes de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, formul la sol·licitud següent:

“Que la Junta Consultiva de les Illes Balears es pronunciï respecte de la distinta postura de la Intervenció General i de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports que han generat el dubte jurídic següent: si el conseller competent per raó de la matèria pot realitzar actes de disposició de la despesa i dictar resolucions d'adjudicació de contractes administratius de preu inferior a 25.000.000 de pessetes quan la competència per autoritzar la despesa i aprovar l'expedient de contractació hagi correspost al Consell de Govern per raó de la quantia (superior a 25.000.000 de pessetes)”.

PRESSUPÒSITS D'ADMISSIBILITAT

- 1) La pregunta la formula el secretari general tècnic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports de la CAIB, qui té capacitat per fer-ho d'acord amb el que estableixen els articles 12.1 del Decret 20/1997, de 7 de febrer, de creació de la Junta Consultiva i 15.1 del seu Reglament d'organització i funcionament, aprovat per acord del Consell de Govern de 10 d'octubre de 1997.

- 2) A la sol·licitud s'acompanya l'informe jurídic exigint per l'article 16.3 del Reglament esmentat.
- 3) Es compleixen tots els requisits per a l'emissió d'aquest informe.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. La pregunta plantejada suscita una qüestió derivada de la normativa específica que, a l'àmbit d'aquesta comunitat autònoma, atribueix la condició d'òrgan de contractació al Consell de Govern, i que és recollida a la regla 2a, de l'article 2, del Decret 31/1989, de 31 de març, sobre contractació de la CAIB (en la redacció que li dona el Decret 27/1996, de 29 de febrer), quan diu:

“Són òrgans de contractació de la CAIB:

- a) El Consell de Govern en el cas que la quantia del contracte superi la quantitat prevista a cada llei de pressuposts generals de la CAIB en matèria d'autorització i disposició de despesa.*
- b) Els consellers en la resta dels casos. Així mateix, els correspondrà la competència per aprovar projectes amb independència de la seva quantia.”*

En concret, el dubte jurídic explicitat a l'escrit del secretari general tècnic es circumscriu a la possibilitat que els consellers disposin la despesa i adjudiquin els contractes administratius per quantitat inferior al límit fixat a la llei de pressuposts (actualment, 25.000.000 de pessetes) com a competència del Consell de Govern *“en matèria d'autorització i disposició de despesa”*, quan aquest òrgan col·legiat ja va intervenir en l'autorització d'aquesta i en l'aprovació de l'expedient, perquè la quantitat del pressupost de licitació era superior a aquest límit.

La Llei 11/1999, de 23 de desembre, de pressuposts generals de la CAIB pel 2000, al seu article 7, apartat 1, diu:

“Les competències en matèria d'autorització i disposició de la despesa correspondran amb caràcter general i permanent als òrgans següents:

- a)...*
- b)...: als consellers, en allò que fa referència a les seccions pressupostàries 12 a 20, ... , sempre que la quantia de cada una de les operacions no excedeixi de 25.000.000 de pessetes.*
- c)...*
- d) Al Consell de Govern en la resta de supòsits”.*

I el mateix article, al seu apartat 5, afegeix:

“L’òrgan competent per autoritzar i disposar la despesa ho serà també per dictar la resolució administrativa que hi doni lloc, llevat dels casos en què la competència per dictar aquesta resolució sigui atribuïda per llei.”

Centrat el marc normatiu, s’ha d’interpretar que, d’acord amb les regles de l’article 3.1 del Codi civil, la primera a tenir en compte és la literal “segons el sentit propi de les seves paraules”. I de les normes transcrites cal destacar les expressions literals següents:

- 1) Que el Consell de Govern és òrgan de contractació només en el cas *“en què la quantia del contracte superi la quantitat prevista”* a la llei de pressuposts.
- 2) Que la competència per autoritzar i disposar la despesa correspon a cada conseller, *“sempre que la quantia de cada una de les operacions no excedeixi de 25.000.000”*.

La quantia del contracte és el preu d’adjudicació, no el pressupost base de licitació, i l’autorització i disposició de la despesa són dues operacions distintes, de manera que l’autorització es fa prenent com a base el pressupost de licitació, que és qui determina el *quantum* per exercir la competència en aquest moment procedimental (si és superior a 25.000.000, el Consell de Govern), però només per això no sorgeix l’atribució per ser òrgan de contractació, ja que encara no s’ha determinat el *quantum* essencial per al seu naixement, que no és altre que el preu d’adjudicació, preu vertader que serà el del contracte, i només aquest és qui determina la consideració del Consell de Govern com a òrgan de contractació quan sigui superior a 25.000.000 de pessetes.

SEGONA. L’article 12 de la Llei de contractes de les administracions públiques regula els òrgans de contractació a l’Administració de l’Estat, i estableix un límit quantitatiu, al seu apartat 2.a), de dos mil milions de pessetes, que fa necessària l’autorització prèvia del Consell de Ministres, sense alterar la competència de l’òrgan de contractació, quan diu:

“En els contractes que, ..., requereixin l’autorització del Consell de Ministres, aquesta es produirà amb caràcter previ a l’aprovació de l’expedient de contractació que, igual que l’aprovació de la despesa, correspondrà a l’òrgan de contractació.”

Malgrat això, aquest precepte, segons la disposició final primera de l’LCAP, no té el caràcter de bàsic i, per tant, la comunitat autònoma balear podia regular la matèria d’una altra manera, com així ho va fer a les normes analitzades a la consideració precedent, on la condició d’òrgan de contractació, a diferència del que ocorre a l’Administració de l’Estat, es comparteix entre els consellers i el Consell de Govern en funció de la quantia del contracte, però atès que no es pot

fixar de manera definitiva la “quantia del contracte” fins al moment o fase d’adjudicació es produeixen a las tramitacions dels expedients situacions confuses, com la del cas que ens ocupa, i que convé aclarir.

Les actuacions que precedeixen el moment de la fixació del preu (com per exemple, l’ordre d’inici) definitori de la quantia del contracte (adjudicació) corresponen al conseller corresponent, excepte l’autorització de la despesa, cosa que a la vegada comporta l’aprovació de l’expedient que, d’acord amb l’article 7, apartats 1 i 5, de la llei de pressuposts, és competència del Consell de Govern, sempre que el preu (en aquests moments és el pressupost base de licitació) sigui superior a 25 milions de pessetes, i les actuacions posteriors les efectuarà el conseller o el Consell de Govern segons que l’adjudicació –preu del contracte– sigui inferior o superior a aquesta quantitat.

La variació de l’òrgan competent, encara que sigui en moments o fases diferents del procediment, no és desconeguda a l’ordenament jurídic (veg. als expedients sancionadors quan la quantia o entitat de la sanció varia en el curs de la tramitació) ni contradiu cap regla bàsica establerta a l’LCAP, per la qual cosa la resposta a la pregunta plantejada ha de ser afirmativa respecte que el conseller competent per raó de la matèria no només pot “realitzar actes de disposició de la despesa i dictar resolucions d’adjudicació de contractes administratius de preu inferior a 25.000.000 de pessetes”, sinó que pot i té el deure de realitzar tots els actes relatius a l’expedient de contractació de què es tracti, excepte el tràmit de “autoritzar la despesa”, quan aquesta “operació” (calculada d’acord amb el pressupost base de licitació) excedeixi de la quantitat de 25.000.000 de pessetes.

TERCERA. Tampoc acudint a la interpretació teleològica, prevista també a l’article 3.1 del Codi civil, s’arribaria a una conclusió diferent, atès que la finalitat perseguida per les normes autonòmiques no és altra que la que el Consell de Govern controli les despeses superiors a 25.000.000 de pessetes més que la d’erigir-se en un òrgan que tramita expedients, com es dedueix de l’exposició de motius de la Llei de pressuposts de la comunitat autònoma, quan diu: *“Aquesta mateixa finalitat, (la consecució d’una major eficàcia en la gestió) que exigeix evitar la repetició innecessària de tràmits administratius, justifica la introducció d’una norma que atribueixi a l’òrgan competent per autoritzar i disposar la despesa, la competència per dictar la resolució administrativa que hi dóna lloc, excepte en els casos en què aquesta competència sigui atribuïda per llei”*.

El que per ventura no ha resultat excessivament encertada ha estat la solució tècnica adoptada que, probablement, amb una simple autorització prèvia del Consell de Govern quan els contractes sobrepassin la quantia que es determini, seria suficient als efectes controladors de la despesa perseguits, tal com

es regula per a l'Administració de l'Estat a la Llei de contractes de les administracions públiques.

CONCLUSIÓ

El conseller competent per raó de la matèria pot realitzar actes de disposició de la despesa i dictar resolucions d'adjudicació de contractes administratius quan el preu del contracte sigui inferior a 25.000.000 de pessetes, encara que l'autorització de la despesa, que a la vegada comporta l'aprovació de l'expedient, l'hagi efectuada el Consell de Govern perquè el pressupost base de licitació és superior a aquesta quantitat.