

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 5 DE ABRIL DE 2004. CONTRATACIÓN. NO EXIGIBILIDAD DE AUTORIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONVENIOS DE COLABORACIÓN POR EL CONSEJO DE GOBIERNO. ÓRGANO COMPETENTE PARA APROBAR Y COMPROMETER EL GASTO CORRESPONDIENTE DERIVADO DE DICHAS PRÓRROGAS.

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Intervención Delegada para el A.....@ consulta relativa a la procedencia de que el Consejo de Gobierno autorice las prórrogas de los contratos y convenios en los supuestos en que este órgano sea competente para autorizar, por razón de la cuantía, el gasto derivado de dichas prórrogas.

Se cuestiona en la consulta si corresponde al Consejo de Gobierno en los expedientes de prórroga de contratos y convenios que por razón de la cuantía son de su competencia la autorización de su celebración así como la aprobación del gasto consiguiente o únicamente la aprobación del gasto.

CONSIDERACIONES

I

Prórroga de contratos administrativos

En la Comunidad de Madrid, los órganos de contratación son: los Consejeros en el ámbito de la Administración general (artículos 41.i) y 63 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM)), en los Organismos Autónomos los Gerentes ((artículos 13.2.g) y 20.1 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid (LAICM)), en los Órganos de gestión sin personalidad jurídica los Consejeros o, en su caso, Gerentes y, en las Empresas públicas y demás Entes públicos sus representantes legales. A estos órganos de contratación se refiere también el artículo 3 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCPM).

En relación con el alcance o contenido de la competencia en materia de contratación, esta comprende un auténtico haz o bloque de competencias que se encuentra parcialmente definido en el artículo 65.2 de la LGACM y, de manera análoga a lo dispuesto respecto de la Administración del Estado en el artículo 4.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP), en el artículo 6 del RGCPM, en el que establece que la facultad para celebrar contratos lleva implícita la de aprobar proyectos y anteproyectos, pliegos y expedientes de contratación, adjudicar y formalizar contratos, así como las restantes facultades atribuidas a los órganos de contratación, a excepción de las *"Y relativas al proceso de gasto, cuya atribución y ejercicio se regirán por su normativa específica"*. Por lo tanto, en la esfera de competencias de los órganos de contratación cabe entender incluida la facultad de acordar las prórrogas contractuales.

Por su parte, los artículos 63 de la LGACM y 20 de la LAICM, así como el 5 del RGCPM enumeran, en términos similares a los establecidos en el artículo 12 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2002, de 16 de junio (TRLCAP), una serie de supuestos en los que en materia de contratación se requiere la previa autorización del Consejo de Gobierno para celebrar los

contratos, lo que conlleva que *"deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso"* .

En relación con el sentido que ha de darse a la intervención del Consejo de Gobierno en estos supuestos, debe precisarse que *"Y no supone una modificación competencial. El órgano de contratación sigue ostentando la competencia. La necesidad de autorización es un requisito esencial para el ejercicio de la competencia, que se deriva de exigencias de control que se funda en los vínculos de jerarquía o de tutela entre el órgano autorizante y el autorizado. Y"*¹

En el apartado 11 del artículo 5 del RGPCM se agrupan los supuestos de autorización previa a la celebración de contratos, autorización que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12.2 del TRLCAP, se producirá con carácter previo a la aprobación del expediente, y en el apartado 21 los de autorización previa a la adopción de determinados acuerdos de especial relevancia (modificaciones que sean causa de resolución y resoluciones) adoptados en relación con contratos cuya celebración hubiese sido autorizada por el Consejo de Gobierno al amparo del apartado 11 de dicho precepto.

De lo anterior se deduce que la competencia en materia de contratación se atribuye a los órganos de contratación, si bien esta competencia se verá limitada o condicionada por la exigencia de autorización previa del Consejo de Gobierno de los contratos en los supuestos enumerados en el artículo 63 de la LGACM y 20 de la LAICM y 5 del RGPCM, lo que extiende su competencia a su modificación, cuando sea causa de resolución, y a la resolución misma, independientemente de la cuantía que pudiere derivarse de las mismas.

Por consiguiente, de la literalidad e interpretación conjunta de los preceptos analizados cabe concluir, de una parte, que la competencia para acordar prórrogas contractuales se atribuye al órgano de contratación (artículo 6.1), y de otra que, al no encontrarse el supuesto de prórroga enumerado entre las competencias reservadas al Consejo de Gobierno por la Ley, su ejercicio no precisa de la previa autorización del Consejo de Gobierno en los supuestos en que, por razón del importe de la prórroga, la aprobación del gasto quede reservada al Consejo de Gobierno. En el mismo sentido, tampoco habría que someter a la previa autorización del Consejo de Gobierno la modificación de contratos cuando no fuese causa de resolución.

En ambos casos, la Intervención del A.....@en la tramitación del expediente de prórroga o de modificación contractual se limitará a autorizar y disponer el correspondiente gasto en ejercicio de una competencia que le ha sido conferida, no por la normativa de contratación, sino por la que disciplina la ejecución del gasto, a saber, el artículo 69.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, debe observarse que el significado que ha de darse al silencio de la norma es el de no haber modificado el régimen general de atribución de competencia plena del órgano de contratación de los artículos 3 y 6 del RGPCM; en otras palabras, no encontrándonos ante un supuesto de laguna, no sería pertinente acudir a la analogía.

En su Informe 52/1997, de 2 de marzo de 1998, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha interpretado en los siguientes términos el alcance del sistema de autorizaciones establecido para los organismos autónomos y demás entidades públicas

1

AComentarios a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas@(Pág.168) obra colectiva coordinada por Emilio Jiménez Aparicio, Editorial Aranzadi, 2002.

estatales en el artículo 12.1 del TRLCAP² :

"Y el sistema de autorizaciones en materia de contratos, como toda restricción a la autonomía contractual de los órganos de contratación, ha de ser interpretado con criterios estrictos y, en consecuencia, (debe admitirse) la necesidad de autorización sólo en los casos expresamente establecidos en la Ley, que, para los contratos celebrados por organismos autónomos, se refieren sólo a la celebración de los contratos que excedan de determinada cuantía (en este caso, 901.518,16 _), sin que la autorización sea exigible para modificaciones o para la resolución del contrato, sin perjuicio, como es obvio, de que para llevar a cabo modificaciones o proceder a la resolución del contrato se observe el régimen jurídico y los límites que, para tales supuestos, establece la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que en ningún caso se refiere a la necesidad de autorización."

Respecto de la prórroga, los límites a los que dicho importe alude se derivan de lo dispuesto en los siguientes preceptos legales y reglamentarios:

- S artículo 67.2.e) del RGLCAP, del que se deduce que la prórroga sólo podrá acordarse si ha sido expresamente contemplada en el pliego de cláusulas administrativas particulares
- S artículos 157, 174.2 y 198 del TRLCAP que establecen, respectivamente, los límites a la prórroga de los contratos de gestión de servicio público, suministro y consultoría y asistencia, y servicios.
- S

En cuanto al momento procedimental, es obvio que debe aprobarse previamente el gasto por el Consejo de Gobierno con fiscalización previa en los supuestos así establecidos, y, posteriormente, el órgano de contratación acordará la prórroga del contrato, sin que se modifique el orden de actuaciones a efectuar por el órgano competente.

II

Prórroga de convenios de colaboración

En relación con la prórroga de los convenios de colaboración celebrados al amparo de lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 3.1 del TRLCAP, habrá que estar a lo que establezcan sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP *"para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse"* (artículo 3.2).

Convenios de colaboración del artículo 3.1.c) del TRLCAP.

Los convenios de colaboración del artículo 3.1.c), es decir, los que se celebren con otras

2

El párrafo segundo del artículo 12.1 establece: *Los representantes legales de los organismos autónomos y demás entidades públicas estatales y los Directores Generales de las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, son los órganos de contratación de unos y otros, pudiendo fijar los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallen adscritos, la cuantía a partir de la cual, será necesaria su autorización para la celebración de los Contratos* Por su parte, la disposición transitoria tercera del TRLCAP fijaba en 901.518, 16 euros la cuantía expresada en dicho precepto entre tanto ésta fuese determinada por los titulares de los departamentos ministeriales.

Administraciones Públicas, con sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí se regirán por lo dispuesto en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), el artículo 4 de la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, así como en el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueban criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

Establece el artículo 6.2 de la LRJPAC que *"Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar Y f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio"*, precepto del que se deduce que la prórroga será acordada siempre que así se haya estipulado en el convenio.

En la determinación del órgano competente para suscribir convenios habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley autonómica 8/1999, cuyo apartado 51 precisa que *"La facultad de firma de los convenios no altera las competencias relativas al procedimiento de gasto"*.

Así mismo, de forma análoga a lo dispuesto en materia de contratación en los artículos 64 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y 5 del RGCCPM, se establece en el criterio 81 del Acuerdo de 16 de octubre de 2003 antes citado que:

"8.1. La celebración de los convenios administrativos requerirá la autorización previa del Gobierno en los casos siguientes:

a) Convenios de los que se deriven gastos cuya autorización o compromiso esté reservado al Gobierno en los supuestos previstos en el artículo 69 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

b) Convenios de los que se derive un compromiso cuya adopción exija acuerdo del Gobierno, en virtud de norma legal o reglamentaria.

8.2. En uno y otro caso, la autorización previa se formalizará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno."

Como puede observarse, la literalidad de los preceptos transcritos y las consideraciones efectuadas en el anterior apartado del informe permiten concluir que el acuerdo de prórroga de los convenios administrativos cuyo gasto deba ser, por razón de la cuantía, aprobado o comprometido por el Consejo de Gobierno, no precisará de previa autorización de dicho órgano colegiado. Es decir, la competencia del Consejo de Gobierno le vendrá atribuida, al igual que en el anterior supuesto, por la norma reguladora del proceso de gasto.

Se recuerda, en este punto, que la Intervención General de la Comunidad de Madrid es reacia a la estipulación de prórrogas convencionales tácitas. En este sentido, razonaba en su informe de 5-6-2001:

"De acuerdo con la normativa actual, no existe objeción legal que formular a dicha figura, si bien ha de indicarse que la realización de actos tácitos se contradice con la regla general del carácter expreso de los actos administrativos, que posibilita la realización del proceso completo de formación de la voluntad del órgano administrativo."

Convenios de colaboración del artículo 3.1.d) del TRLCAP.

Finalmente, en relación con los convenios de colaboración expresados en el artículo 3.1.d), es decir, *"los que con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales"*, habrá que estar, siguiendo la literalidad del precepto, a las normas específicas que los regulan, al clausulado del convenio en cuestión y, supletoriamente (artículo 3.2 del TRLCAP), a lo dispuesto en la normativa de contratación. A este respecto, establece el criterio 21 del Acuerdo de 16 de octubre de 2003 antes citado que *"A los convenios que se formalicen con personas jurídicas privadas, les será de aplicación lo establecido en los epígrafes II (Tramitación general) y IV (Publicación y registro) de los Criterios"*.

Por consiguiente, la conclusión será la misma que la alcanzada en los anteriores dos anteriores supuestos.

Se reitera, no obstante, el criterio restrictivo de esta Intervención sobre las prórrogas automáticas; en algunos supuestos suponen una limitación de la concurrencia en la relación de los terceros con la Administración y, a veces, por su antigüedad han dado lugar a prolongar negocios jurídicos contrarios al ordenamiento jurídico aplicable y ante este supuesto no puede la Administración ampararse en su silencio, cuando se trata de una prórroga automática, para dejar de aplicar el ordenamiento jurídico a que la misma está sometida.

CONCLUSIONES

- 1.- El sistema de autorizaciones que en materia de contratos establece el artículo 64 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y artículo 20 de la Ley de Administración Institucional y 5 del RGCPM debe ser interpretado con criterios estrictos puesto que constituye una restricción a la autonomía contractual conferida a los órganos de contratación; por lo tanto, dichas autorizaciones sólo serán recabadas en los supuestos legalmente previstos.
- 2.- De la literalidad de estos artículos, se desprende que la competencia del Consejo de Gobierno en relación con la prórroga de contratos cuando el importe de ésta exceda del fijado para gastos corrientes y de capital en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, se limita, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1.c) de la LRHCM, a aprobar y comprometer el correspondiente gasto, sin que sea exigible la previa autorización de dicha prórroga.
- 3.- Esta misma conclusión se hace extensible a los convenios de colaboración a que se refieren las letras c) y d) del artículo 3.1 del TRLCAP.