



Expediente: 64/18, de 10 de octubre de 2018. Informes a los pliegos en las corporaciones locales.

Clasificación del informe: 4. Órganos de contratación.4.1. Cuestiones generales. 12. Expediente de contratación. Trámites. 11. Pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas. 11.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares. 11.4. Pliegos de prescripciones técnicas. 11.5. Otras cuestiones. 12.1. Expediente de contratación. 18. Otras cuestiones de carácter general

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Jaén dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado solicitando que se emita informe en los siguientes términos:

“Con motivo de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público y de conformidad con el artículo 328 formulamos la siguiente consulta:

Desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), nos suscita dudas el momento en que debe emitir el



Secretario del Ayuntamiento el preceptivo informe jurídico en la aprobación de expedientes de contratación al que se refiere la disposición adicional tercera, apartado 8, de la citada norma.

Así, el artículo 122.7 LCSP establece que "En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe.

Por su parte, La disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, prevé "Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos."

De la lectura de ambos preceptos, pudiera entenderse que estamos ante dos informes jurídicos diferentes emitidos por el Secretario del Ayuntamiento. Uno que versa sobre el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares y otro que pudiera recaer sobre el expediente de contratación en su totalidad, en el momento de la aprobación del expediente.

Por otro lado, el artículo 214.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que la función interventora tendrá por objeto



fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Hasta la entrada en vigor de la LCSP, en los supuestos que requerían informe preceptivo de la Secretaría, como ocurre en los expedientes de contratación, hemos venido entendiendo que existía un solo informe jurídico del Secretario del Ayuntamiento limitado al contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares. Así como que el último en informar era el Interventor; ya que el expediente tiene que estar completo para que el Interventor pueda ejercer la "función interventora", en su modalidad de "intervención formal", que consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deban estar incorporados al expediente.

Lo cual, se reafirma, en nuestra opinión, con lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que entrará en vigor el próximo 1 de julio de 2018, relativo al momento y plazo para el ejercicio de la función interventora, al establecer "El órgano interventor recibirá el expediente original completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por el órgano competente".



Sin perjuicio de que, una vez fiscalizado, se remita a la Secretaría para que, se limite a comprobar que el expediente está concluso. Así el artículo 177.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), prevé "Conclusos los expedientes, se entregarán en la Secretaría de la Corporación que, después de examinarlos, los someterá al Presidente."

A raíz de la entrada en vigor de la LCSP, se nos plantean las siguientes cuestiones para las que solicitamos su asesoramiento:

- 1. ¿Tiene que realizar el Secretario del Ayuntamiento dos informes diferentes; por un lado, el que se emite en relación con el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares y, por otro, el informe jurídico en la aprobación del expediente de contratación, al que alude la disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP?*
- 2. Si se tratara de dos informes diferentes, ¿en qué momento debe emitirse el informe jurídico del Secretario al que se refiere la disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP?, ¿Antes o después del informe del Interventor?*
- 3. Respecto al contenido del informe preceptivo al que se refiere la disposición adicional tercera de la LCSP, ¿debe versar sobre la legalidad de la totalidad del expediente de contratación o debe limitarse, como ha informado el Secretario General de este Ayuntamiento a "constatar, verificar y comprobar que el expediente cumple con todos los extremos recogidos en el artículo 116 de la Ley*



9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; entre los que se incluye el informe de fiscalización"?

4. *Si la respuesta a la pregunta anterior fuese coincidente con la opinión expresada por el Secretario General de esta Ayuntamiento, ¿debemos entender como "jurídico" un informe que se limita a comprobar que el expediente está completo?, ¿entendemos que el legislador de la LCSP ha querido decir lo mismo en la disposición adicional tercera que el redactor del artículo 177.1 del ROF? “*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Ayuntamiento de Jaén plantea a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado diversas cuestiones sobre la interpretación del apartado 8 de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La primera de las cuestiones objeto de la consulta parte de la redacción del primer párrafo del citado apartado 8 en el que, junto a la previsión de que “*Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario*”, se añade expresamente la siguiente regla:

“Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos (...)”



El artículo 122.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público señala que *“En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe”*. Esta redacción, aplicable a la Administración General del Estado, plantea la duda de si es necesario que en la aprobación del expediente de contratación en las Corporaciones Locales se recaben dos informes del Secretario de la Corporación, uno sobre el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares y otro sobre el expediente de contratación en su totalidad.

2. Para interpretar la previsión legal objeto de este informe cabe acudir a la aplicación de los criterios de interpretación de las normas previstos en el artículo 3.3 del Código Civil, a tenor del cual *“1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”* Pues bien, si atendemos a los precedentes legislativos cabe resaltar que la regla que analizamos no figuraba en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, cuya disposición adicional segunda, apartado 8 se limitaba a señalar que *“Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario o por el órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación”*.



La inclusión de la nueva regla alusiva a actos jurídicos concretos del expediente de contratación que exigen el informe del Secretario, unida a la utilización de adverbio “*también*”, nos permite atisbar la intención del legislador en el sentido de agregar ciertas decisiones de la vida del contrato público que, en el caso de la contratación de las Corporaciones Locales, precisan un informe jurídico específico.

Entre estos supuestos se incluye el informe jurídico que el Secretario ha de realizar, como dice la ley, en el expediente de contratación.

Es cierto que en el ámbito de la contratación del Estado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya prevé conforme al artículo 122.7 la evacuación de un informe jurídico especial y concreto, que en este caso versa sobre los pliegos y los modelos de pliegos. Ahora bien, el literal del precepto apunta a interpretar que el informe preceptivo al que alude la DA 3ª va más allá de este informe ya previsto para los pliegos y no sólo porque el término “*también*” es suficientemente expresivo de la intención del legislador, sino porque además el ámbito del informe alcanza al expediente de contratación en su conjunto frente a la mera aprobación de los pliegos y de los modelos de pliego.

La Disposición adicional tercera de la Ley nos recuerda en su apartado 1º que las Administraciones Públicas locales aplicarán las reglas contenidas en ella, con las especialidades que se recogen en la disposición adicional anterior y en la propia DA 3ª. Entre ellas figura el informe de los pliegos que debe emitir el Servicio Jurídico, informe que, por expresa imposición del apartado 8º, corresponde a los Secretarios de las Corporaciones Locales.



Por otro lado, de los precedentes normativos y del sentido de los términos del precepto, así como de la intención del legislador se deduce que la interpretación correcta del mismo es precisamente que el informe jurídico en este caso debe recabarse no sólo respecto de los pliegos y de los modelos de pliego sometidos a aprobación, sino también sobre la legalidad de las actuaciones necesarias para la aprobación de los expedientes de contratación. Si la intención de la norma hubiera sido la de referirse al informe ya previsto para los pliegos cabría colegir que el redactor de la norma lo hubiera especificado así.

Por lo tanto, la conclusión que deriva de la nueva redacción es que el Secretario debe informar, por una parte los pliegos, tal como exige la ley respecto de todas las Administraciones Públicas y, por otra parte la aprobación del expediente, al haber sido explicitada en la DA 3ª la necesidad de este informe.

Dicho lo anterior, sin embargo, esto no excluye que por economía procesal ambos informes se verifiquen en un solo trámite, en el mismo momento y en un solo documento que contenga, por separado, el pronunciamiento jurídico del Secretario sobre ambas cuestiones: los pliegos y el expediente de contratación. La propia dinámica del procedimiento de preparación del contrato público permite razonablemente no separar ambos actos e informar, en pronunciamientos distintos y mediante informes distintos, sobre las dos cuestiones que corresponden a la competencia del Secretario en este punto. La propia celeridad del procedimiento puede aconsejarlo en determinados casos.



3. Sentada la conclusión de que el informe jurídico referente a la aprobación del expediente de contratación constituye un informe distinto del previsto para los pliegos, cabe plantearse por el alcance y por el contenido del mismo.

En primer lugar en menester destacar que de acuerdo con el literal del precepto estamos en presencia de un informe de claro carácter jurídico que se inserta dentro del marco de las funciones de asesoramiento legal preceptivo que los Secretarios tienen atribuidas en el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y, en concreto en su apartado h) que dispone su competencia para “*h) Emitir informes cuando así se establezca en la legislación sectorial.*” Por esta razón, tal como declaró el Tribunal de Cuentas en su Informe 1.062, de 30 de octubre de 2014, los informes preceptivos del Servicio Jurídico en los procedimientos de contratación deben contener un pronunciamiento crítico, favorable o desfavorable, sobre la adecuación de la propuesta a la norma en cuestión, a lo añadió el Tribunal que no respondían tales informes a su finalidad cuando eran meramente descriptivos.

En punto a la cuestión de su contenido, parece evidente que del precepto resulta que deberá someterse a informe todos los trámites del expediente de contratación que se somete a la aprobación del órgano competente. Además de los pliegos, que serán objeto de un informe específico, el artículo 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, prevé que se incorpore la justificación de la motivación de la necesidad de contrato (art. 116.1 LCSP) y la justificación de un conjunto elementos que configuran el contrato que se va a someter a licitación (artículo 116.4 LCSP). En este sentido y de acuerdo con la interpretación dada a la nueva redacción del



apartado 8 de la disposición adicional tercera, el informe se extendería a la valoración de la conformidad con el ordenamiento jurídico del conjunto de documentación preceptiva de acuerdo con el artículo 116. Ello no implica necesariamente que existan dos documentos distintos en el expediente de contratación, sino que el que se incorpore valore desde el punto de vista jurídico todos los requisitos requeridos por el citado artículo, de una forma claramente separada y específica.

En definitiva, y respondiendo a la pregunta planteada, a juicio de esta Junta Consultiva el informe jurídico del Secretario previsto en el apartado 8 de la disposición adicional tercera debe articular un pronunciamiento jurídico de que el expediente en su conjunto se adecúa a lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y al resto del ordenamiento jurídico.

4. Por lo que respecta a la cuestión relativa a la relación existente entre el informe jurídico que venimos analizando con el que se emite en el ejercicio de la función interventora, es claro que podemos entender que se trata de funciones diferentes, pero también que excede de las competencias de esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado formular un pronunciamiento sobre el alcance y el momento de ejercicio de esta última función, juicio que corresponde a los órganos con competencias de regulación en la materia.

CONCLUSIÓN



Por todo lo anterior esta Junta Consultiva concluye:

1. La redacción del apartado 8 de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que el Secretario debe evacuar un informe jurídico específico, no sólo sobre los pliegos, sino sobre la legalidad del expediente de contratación atendiendo a lo exigido por el artículo 116.
2. De acuerdo con el literal de la disposición, el informe debe entrañar un pronunciamiento jurídico que indique si el expediente en su conjunto se adecúa a lo previsto en la normativa vigente.
3. Excede de las competencias de esta Junta formular un pronunciamiento expreso sobre el alcance y momento de la función interventora en los expedientes de contratación, juicio que corresponde a los órganos con competencias de regulación en la materia.