

Informe 12/97, de 20 de marzo de 1997. "Exención de clasificación, por razones excepcionales de interés público, del Instituto Cartográfico de Cataluña, Organismo autónomo y celebración de convenios de colaboración entre organismos públicos".

5.20. Contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales. Clasificación de empresas.

ANTECEDENTES.

1. Por el Director General del Instituto Geográfico Nacional, dependiente del Ministerio de Fomento se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, conforme a la legislación vigente en materia de cartografía, tiene asignado como objetivo primordial la elaboración del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:25.000.

Para 1997 se contempla la producción de las hojas del mapa correspondientes al territorio de Cataluña. La elaboración de dichas hojas exige de una serie de garantías a la empresa adjudicataria tanto en relación con la capacidad productiva para ejecutar los trabajos en los plazos que se especifican en el Pliego de Condiciones Técnicas como con la capacidad técnica para realizar la formación y redacción cartográfica en áreas de evidente especificidad lingüística para la compilación de la toponimia.

La línea productiva, hasta el momento, de las hojas editadas ha sido realizada por el Instituto Geográfico Nacional por medios propios y en colaboración con el Institut Cartogràfic de Catalunya en tareas de formación de índole toponímica sobre la información geográfica de Cataluña.

Dada la imperiosa necesidad de realizar el Mapa Topográfico a escala 1:25.000 del territorio de Cataluña para el año 1997 y en base al elevado volumen de trabajo que el Instituto Geográfico Nacional realiza en todo el territorio nacional, no le es posible acometerlo por medios propios, siendo necesaria la asistencia externa que permita abordar el proyecto en tiempo y forma. La elaboración de las mismas por el Institut Cartogràfic de Catalunya supone una garantía en cuanto a la calidad del trabajo a realizar debido al prestigio de la citada institución y al hecho de que como hemos dicho anteriormente éste ha venido colaborando en la revisión toponímica de las hojas que el Instituto Geográfico Nacional ha publicado en Cataluña.

El Institut Cartogràfic de Catalunya fue creado por la Ley 11/1982 de 8 de Octubre, del Parlamento de Catalunya como Organismo Autónomo Comercial Industrial y Financiero adscrito al Departamento de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya. La citada Ley le atribuye en su Art. 3.3 la función de "realizar estudios o trabajos encomendados o solicitados por entidades públicas o particulares mediante la contraprestación que a este efecto se concrete". (Se acompaña copia de la citada Ley).

Atendiendo a lo anteriormente expuesto parece aconsejable la adjudicación a favor del Institut Cartogràfic de Catalunya de este contrato por el Procedimiento Negociado sin Publicidad del Art. 211 b de la Ley 13/95 de Contratos para las Administraciones Públicas toda vez que el Servicio Jurídico del Ministerio de Fomento ha informado favorablemente la procedencia del contrato.

Sin embargo hay que reseñar que el importe del contrato exige que el Institut Cartogràfic de Catalunya se encuentre clasificado en el Grupo I, Subgrupo I, Categoría D conforme a lo establecido en el Orden de 30 de Enero de 1991 por la que se modifican determinadas normas de la Orden de 24 de Noviembre de 1982

sobre clasificación de empresas consultoras y de servicios, requisito que no cumple el Institut Cartogràfic de Catalunya.

El Art. 25.3 de la Ley 13/95 de Contratos de las Administraciones Públicas y el art. 2 del RD 609/1982 de 12 de Febrero por el que se dictan las normas para la clasificación de las empresas consultoras recogen la posibilidad de autorizar excepcionalmente, por el Consejo de Ministros, la contratación con una empresa no clasificada a instancias del Jefe del Departamento y previo informe favorable de la Junta Consultiva de Contratación.

En consecuencia, se remite dicho expediente de contratación relativo a la Asistencia Técnica para el vuelo fotogramétrico, apoyo, aerotriangulación y restitución numérica, formación y edición de hojas del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:25.000 en el ámbito de Cataluña y documentación al respecto, solicitando se emita, informe favorable, si se considera oportuno, para autorizar la exención de exigencia de clasificación al Institut Cartogràfic de Catalunya."

2. Al anterior escrito se acompaña diversa documentación del expediente de contratación de la asistencia técnica para el vuelo fotogramétrico, apoyo, aerotriangulación, restitución numérica, formación y edición de hoja del Mapa Topográfico Nacional 1:25.000 correspondiente al ámbito territorial de Cataluña que se fundamenta en el artículo 211.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Para emitir el informe solicitado hay que precisar que la solicitud se deduce con fundamento en el artículo 25.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a cuyo tenor "excepcionalmente, cuando así sea conveniente para los intereses públicos, la contratación con personas que no estén clasificadas podrá ser autorizada por el Consejo de Ministros previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el ámbito de la Administración General del Estado". No obstante, con carácter previo, conviene realizar ciertas consideraciones sobre el supuesto de hecho que se contempla, en cuanto pueden influir en la decisión que, definitivamente, se adopte.

2. Cuestión sobre la que reiteradamente se ha manifestado esta Junta, con anterioridad y con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha sido la de la configuración de las relaciones existentes entre Administraciones Públicas, Organismos autónomos y Entes públicos, cuyos criterios son perfectamente reiterables en el presente supuesto, por tratarse de la relación que pretende entablarse por vía de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas entre la Administración del Estado -la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional dependiente del Ministerio de Fomento- y un Organismo autónomo -el Instituto Cartográfico de Cataluña-, dependiente de la Generalidad de Cataluña.

En el informe de 22 de julio de 1996 (Expediente 39/96) esta Junta hace un resumen de los criterios aplicables antes de la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con posterioridad en los siguientes términos:

En diversos informes de esta Junta, singularmente en los de 13 de junio de 1984 (Expediente 14/84), 15 de octubre de 1985 (Expediente 37/85), 4 de abril de 1989 (Expedientes 1/89, 6/89 y 8/89), 28 de julio de 1994 (Expediente 11/94) y 16 de diciembre de 1994 (Expediente 25/94) se manifiestan los siguientes criterios:

- Partiendo del carácter de entes públicos que debe predicarse de los organismos intervinientes -en el presente caso, para mayor claridad se trata de un Organismo autónomo- es criterio reiteradamente mantenido que las dificultades que suscita la aplicación de la legislación de contratos del Estado

a estos entes y que se manifiestan en una serie de normas como las relativas a la acreditación de no hallarse incurso el organismo en prohibiciones de contratar, al cumplimiento de obligaciones fiscales y de Seguridad Social, a la clasificación, y al régimen de garantías, determina que las relaciones de contenido contractual entre estos organismos deben instrumentarse normalmente a través de la vía de colaboración y sólo excepcionalmente a través de verdaderos y propios contratos administrativos.

- Como argumento que refuerza la utilización normal de la vía de convenio en las relaciones entre organismos públicos se señala la contraposición existente entre la redacción del número 4 del artículo 2 de la Ley de Contratos del Estado que se refiere a convenios de cooperación entre entes públicos y la redacción del número 7 del mismo artículo que, según resulta del artículo 12 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1989, comprende, para excluirlas de la Ley los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas de Derecho privado "siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales", salvedad esta última que, al no figurar en el número 4, permite sostener que los convenios de cooperación comprendidos en este último, es decir, los que se celebren con entes públicos, a diferencia de los convenios de colaboración con particulares, pueden tener por objeto el de los contratos regulados por la Ley de Contratos del Estado o por normas administrativas especiales, figurando entre estas últimas, como es obvio, el Decreto 1005/1974, de 4 de abril.

En materia de clasificación se sostiene el criterio de que si se acude a la figura del convenio al amparo del artículo 2, apartado 4 de la Ley de Contratos del Estado, la exclusión de la aplicación de la Ley determina la no exigencia de clasificación, mientras que si se acude excepcionalmente a la celebración de contratos en que el adjudicatario sea un Organismo autónomo o Ente público, la imposibilidad de obtención de clasificación, por inaplicación de las normas reguladoras de la clasificación de contratistas de obras y de la clasificación con empresas consultoras o de servicios, determina que la clasificación deba ser sustituida por la autorización del Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de Contratos del Estado y en el artículo 2 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero.

Las consideraciones anteriores son perfectamente reiterables una vez producida la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, pues la misma, en esta materia, incorpora preceptos sustancialmente idénticos a los de la anterior legislación de contratos del Estado.

Así puede sostenerse que la relación entre Administraciones Públicas, Seguridad Social, Organismos autónomos y restantes Entidades públicas ha de articularse por la vía de convenios de colaboración a que se refiere, para excluirlas de la Ley, el artículo 3.1.c) de la misma, por las dificultades que la aplicación de las normas de la Ley a estas Administraciones, Organismos y Entidades como contratistas presenta y por el argumento de la contraposición entre el citado artículo 3.1.c) y el artículo 3.1.d) de la Ley, en cuanto éste se refiere a convenios de colaboración que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, exigiendo que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la Ley o en normas administrativas especiales, exigencia inexistente en el artículo 3.1.c).

En materia de clasificación, si excepcionalmente se decide celebrar un contrato en que el Organismo consultante asuma la posición de contratista, las propias normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y las reglamentarias anteriores que deben considerarse subsistentes por efecto de lo dispuesto en la disposición derogatoria única de la Ley hacen referencia a empresas contratistas de obras y a empresas consultoras o de servicios, por lo que su inaplicación a Organismos autónomos y Entes públicos, en general, determinan que sea necesario

acudir a la prevención contenida en el artículo 25.3 de la Ley, que sustituye al artículo 106 de la Ley de Contratos del Estado y al artículo 2 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, y a cuyo tenor "excepcionalmente, cuando así sea conveniente para los intereses públicos, la contratación con personas que no estén clasificadas podrá ser autorizada por el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el ámbito de la Administración General del Estado".

En esta materia de clasificación resulta significativo que el artículo 26.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas incluya una norma eximiendo de clasificación como contratistas a las Universidades para ser adjudicatarias de contratos con las Administraciones Públicas, en los supuestos del artículo 11 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, pues siendo idéntico el problema que se suscita por el Organismo autónomo consultante al que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, suscitaba la clasificación de las Universidades, que motivó la mayor parte de los informes de esta Junta, la solución legislativa viene a demostrar que, a falta de norma expresa para los Organismos autónomos, su clasificación excepcional debe seguir siendo resuelta con los criterios del artículo 25.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al igual que con anterioridad debía serlo con arreglo a los citados artículos 106 de la Ley de Contratos del Estado y 2 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero.

3. Como resumen de los criterios de esta Junta, que resulta improcedente rectificar, hay que concluir que la forma normal de relacionarse la Dirección de el Instituto Geográfico Nacional, dependiente del Ministerio de Fomento, y el Instituto Cartográfico de Cataluña, Organismo autónomo dependiente de la Generalidad de Cataluña, es la vía del convenio de colaboración prevista en el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con lo que se obvian las dificultades que en orden a clasificación, garantías, procedimientos de adjudicación, etc.... presenta la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su aplicación, como adjudicatarios, a los Organismos autónomos. Sin embargo, si a pesar de ello se propugna celebrar un verdadero contrato entre la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Cartográfico de Cataluña, en el que este último sea el adjudicatario, cosa posible, como hemos visto según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, esta Junta informa favorablemente la dispensa de clasificación al Instituto Cartográfico de Cataluña, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, principalmente el carácter de Organismo autónomo de dicho Instituto y las dificultades, por tal carácter, de obtener la clasificación mediante la tramitación del correspondiente expediente y porque la solvencia económica, financiera y técnica del Organismo puede ser suficientemente acreditada. A tales efectos deberá instruirse el correspondiente expediente en el que se incorporen los datos sobre solvencia del Organismo, su carácter de Organismo autónomo, el informe de esta Junta y cuantos documentos se estimen pertinentes a fin de que el Ministro de Fomento pueda someter a la consideración del Consejo de Ministros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el acuerdo de dispensar de clasificación al Instituto Geográfico de Cataluña, Organismo autónomo dependiente de la Generalidad, para celebración de un contrato de asistencia técnica con el Instituto Geográfico Nacional.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que las relaciones entre el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Cartográfico de Cataluña deben articularse por la vía del convenio de colaboración exento de la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas según resulta del artículo 3.1.c) y que si, no obstante, se pretende adjudicar un contrato de asistencia por el primer Organismo al segundo se informa favorablemente la dispensa de clasificación del último, al amparo del artículo 26.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el expediente que

debe instruirse para que el Ministro de Fomento proponga tal dispensa al Consejo de Ministros.