

Informe 50/02, de 28 de febrero de 2003. "Requisitos para la aplicación del régimen de financiación de los contratos mediante aportaciones externas al órgano de contratación prevista en el artículo 69.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas".

Clasificación de los informes: 18. Otras cuestiones de carácter general.

ANTECEDENTES.

Por el Alcalde del Ayuntamiento de Sopelana (Vizcaya) se dirige a esta Junta Consultiva el siguiente escrito de consulta:

"En este municipio, una gran parte de los polígonos o unidades de actuación se ejecutan mediante el sistema de cooperación (regulado en los artículos 186 y siguientes del Reglamento de Gestión urbanística (RGU)).

En este sistema de cooperación, los propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria, y la Administración ejecuta las obras de urbanización, (por lo tanto, corresponde a la Administración la contratación de dichas obras). Los costos de urbanización son a cargo de los propietarios afectados, e incluso la Administración, titular del 10% del aprovechamiento medio, participa en dichos costes en esta proporción. (por lo que entendemos que se trataría de un contrato cuya financiación ha de realizarse con aportaciones de distinta procedencia).

Según el artículo 189 del citado Reglamento de Gestión urbanística, el pago anticipado de las cantidades a cuenta de los gastos de urbanización, por el importe correspondiente a las inversiones a realizar en los seis meses siguientes, deberá efectuarse en el plazo de un mes desde el requerimiento que se formule por la Administración actuante, quedando habilitada la Administración, transcurrido dicho plazo de un mes desde el requerimiento que se formule por la Administración actuante, quedando habilitada la Administración, transcurrido dicho plazo, para proceder a la exacción de las cuotas por la vía de apremio. Por lo tanto, la Administración, pero eso sí, una vez adjudicadas las obras de urbanización, no antes, puede requerir a los propietarios que abonen el importe de la inversión a realizar en los próximos seis meses.

Por otra parte, en este sistema, según regula el art. 126 del RGU, existe una garantía para la Administración, cual es la afección real de las fincas al pago de, entre otras cosas, las cuotas de urbanización, pero claro está, en el caso de que los propietarios no paguen, el proceso que debe seguir la Administración para hacerse con el dinero que a su vez debe pagar el contratista de la obra, no se solventa por supuesto en dos meses, que es el plazo del que dispone la Administración para abonar las certificaciones de obra.

CONSULTA

¿Cabría e incluso debería exigirse a los propietarios por parte de la Administración y como requisito de aprobación del expediente de contratación, un aval que garantizase la plena disponibilidad de todas las aportaciones a realizar, en base al artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. De conformidad con lo expuesto en el escrito de consulta se plantea en el mismo la correcta interpretación del artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en concreto, la determinación de si, de acuerdo con el mismo, puede exigirse un aval garantizando la plena disponibilidad de las aportaciones que deben realizar los propietarios de polígonos o unidades de actuación que se ejecutan mediante el sistema de cooperación, regulado en los artículos 186 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

Aunque la consulta se refiere a las aportaciones de particulares, como presupuesto de un examen, debe realizarse ciertas consideraciones sobre el significado y alcance del artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, del artículo 12.5 del mismo y el artículo 8 del Reglamento General de la Ley, aprobado por Real Decreto 1098/2001, y por los criterios de esta Junta expuestos en sus informes de 4 de abril de 1989 (expediente 21/98) y de 20 de marzo de 1997 (expediente 4/97).

2. El artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas literalmente establece que "en los contratos cuya financiación haya de realizarse con aportaciones de distinta procedencia, aunque use trate de órganos de una misma Administración Pública, se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquél la plena disponibilidad de todas las aportaciones y el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad".

La cuestión, por tanto, debe centrarse en el alcance que debe darse a las expresiones "acreditarse en aquél, la plena disponibilidad de todas las aportaciones" y "con inclusión de una garantía para su efectividad".

Con referencia a Administraciones y Entes Públicos, la cuestión pretende aclararla el artículo 12.5 del Texto Refundido de la Ley, el artículo 8 del Reglamento de 12 de octubre de 2001 y los citados informes de esta Junta de 4 de abril de 1988 y 20 de marzo de 1997.

El artículo 12.5 del Texto Refundido de la Ley en cuanto a la financiación por varios departamentos ministeriales señala que podrá llevarse a cabo "en los términos en que se determine reglamentariamente y con respecto a la normativa presupuestaria, mediante convenios o protocolos de actuación" y cumpliendo la remisión legal el artículo 8 del Reglamento de 12 de octubre de 2001, viene a establecer que esta concurrencia a la financiación "se llevará a cabo poniendo a disposición del órgano de contratación por parte de los Departamentos que participen en dicha financiación la documentación acreditativa de los correspondientes expedientes de conformidad con los criterios y repartos acordados en los oportunos convenios o protocolos de actuación".

En el informe de esta Junta de 4 de abril de 1989, aunque referido al artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado, se hacían ciertas consideraciones sobre la necesidad de acreditar en el expediente "la plena disponibilidad de todas las aportaciones mediante los documentos vinculantes que, según los casos resulten oportunos" y, con más claridad el informe de 20 de marzo de 1997, referido al artículo 70.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, y al citado artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado se abordan las cuestiones relativas a disponibilidad de las aportaciones y garantía para su efectividad en los siguientes términos:

"En cuanto a la disponibilidad de las aportaciones el artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado se refería a aportaciones de distintas procedencias, además de las presupuestarias, señalando que debía acreditarse en el expediente la plena disponibilidad de todas aquellas mediante los documentos vinculantes que según los casos resulten oportunos, mientras que el artículo 70.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se refiere a toda clase de aportaciones, sin distinguir entre presupuestarias y extrapresupuestarias y exige que se acredite en el expediente la plena disponibilidad de todas ellas.

El examen comparativo de ambos preceptos permite sentar la conclusión de que respecto a las aportaciones de distintas Administraciones Públicas sujetas al régimen de presupuestos basta con que estas últimas acrediten la aprobación del gasto para el ejercicio corriente y para los sucesivos con arreglo a sus respectivas normas presupuestarias para que deba estimarse cumplido el requisito de la plena disponibilidad, como se deduce fundamentalmente de la expresión que utiliza el artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado de acreditar la plena disponibilidad de todas aquéllas "mediante los documentos vinculantes que

resulten oportunos" pues contemplando dicho artículo distintas aportaciones, además de las presupuestarias, no pudo referirse exclusivamente a normas presupuestarias sino que tuvo que referirse, con carácter más general, a documentos vinculantes que resulten oportunos.

Por lo que respecta a "la garantía para la efectividad de las aportaciones" ha de observarse que dicha expresión no figuraba en el artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado y que constituye una novedad del artículo 70.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero que al igual que con el requisito de la plena disponibilidad de las aportaciones, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha querido utilizar una fórmula amplia y flexible aplicable tanto a las aportaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas como a las aportaciones de Entes o particulares no sujetos a régimen presupuestario, ya que a ambas se refieren tanto el artículo 84 del Reglamento General de Contratación del Estado como el artículo 70.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En consecuencia, cuando el precepto legal habla de una garantía, respecto a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, es factible entender que no se trata de constituir un derecho de garantía en sentido estricto jurídico, sino en el más simple de garantizar, no con arreglo a las normas de derecho civil, sino a las que regulan las relaciones interadministrativas entre Administraciones y Entes públicos, que las aportaciones han de ser destinadas, en definitiva a la financiación del contrato".

Por ello el citado informe concluía con la afirmación de que

"abundando en esta última idea debemos concluir indicando que la cofinanciación de contratos entre Administraciones y Entes públicos no es un instrumento que se produzca en el mismo momento de la celebración del contrato sino que derivará de convenios, normas o disposiciones administrativas, los cuales deben jugar un papel importante, al margen y con independencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para determinar la plena disponibilidad y garantía de las aportaciones de los distintos Administraciones y Entes públicos que deben cofinanciar el respectivo contrato".

3. Lo hasta aquí expuesto permite concluir que tanto los preceptos examinados como los criterios de esta Junta abordan la cuestión de la disponibilidad de aportaciones y de la garantía para su plena efectividad en los supuestos de cofinanciación de contratos desde el punto de vista de Administraciones y Entes públicos, restando por examinar la aplicación de los mismos preceptos y criterios cuando entre los cofinanciadores figuran particulares que es el supuesto contemplado en los artículos 186 a 190 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

En este punto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que dada la finalidad de los preceptos reseñados que no es otra que la de garantizar la disponibilidad y efectividad de aportaciones por Administraciones y Entes públicos, según han confirmado criterios de esta Junta Consultiva, dicha finalidad carece de operatividad tratándose de un supuesto, como el consultado, de cooperación o aportaciones de particulares, ya que, por una parte, debe recordarse que, al margen de que con posterioridad se requiera a los propietarios para que abonen el importe de la inversión correspondiente al amparo de lo dispuesto en los artículos 186 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, en todo caso, y a efectos de la tramitación del correspondiente expediente de contratación, deben cumplirse por el Ayuntamiento los requisitos previstos por el artículo 11 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, entre los que figura el de existencia de crédito adecuado y suficiente, por lo que para celebrar el contrato, deberá tener disponible el crédito necesario para poder abonar las correspondientes certificaciones de obra con cargo a su presupuesto.

Por otra parte, y en dicho contexto, la disponibilidad y garantías de efectividad de las aportaciones de los particulares resultan de las propias normas reguladoras del supuesto, sin que resulte procedente la adición de nuevas garantías.

En efecto el citado Reglamento, después de establecer en su artículo 186 que en el sistema de cooperación, la Administración ejecuta las obras de urbanización y participa en los costes en la proporción del 10 por 100 del aprovechamiento medio y que los propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria, siendo a su cargo los restantes costes de urbanización viene a señalar en el artículo 189 que el pago anticipado de las cantidades a cuenta de los gastos de urbanización por el importe correspondiente a las inversiones a realizar en los seis meses siguientes, deberá efectuarse en el plazo de un mes desde el requerimiento que se formule por la Administración actuante y que transcurrido dicho plazo, la Administración podrá proceder a la exacción de las cuotas por la vía de apremio. Por otra parte si se tiene en cuenta que el artículo 126 del mismo Reglamento indica, con carácter general, que las fincas resultantes quedarán afectadas, con carácter real al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado que a cada uno se le asigne, es fácil comprender que estos preceptos del Reglamento de Gestión Urbanística cumplen la finalidad de garantizar la efectividad de las aportaciones de los particulares, sin que resulte de aplicación, en base a lo dispuesto en el artículo 69.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la exigencia de un aval, ya que dicho precepto, como venimos sosteniendo, está dirigido fundamentalmente a garantizar las aportaciones de Administraciones y Entes públicos, cofinanciadores de un contrato, respecto de las cuales no resultan procedentes la vía de apremio, ni otras medidas coercitivas para lograr la efectividad de aportación.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en polígonos o unidades de actuación que se ejecutan mediante el sistema de cooperación no resulta factible la exigencia de un aval para garantizar las aportaciones de los particulares, de conformidad con el artículo 69.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que las suficientes garantías, para la efectividad de las aportaciones se recogen en los artículos 126 y 189 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.