

Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 20 de junio de 2003 sobre criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

1. El artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 73 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo) al regular la tramitación de emergencia ha suscitado dificultades interpretativas en relación principalmente con aspectos derivados de las Directivas comunitarias, que obligan a marcar los criterios interpretativos de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en orden a su correcta aplicación.

2. Lo primero que hay que señalar es que la regulación de la llamada tramitación de emergencia no constituyó una novedad de la Ley 13/1995 de 18 de mayo, sino que dicha Ley no difiere sustancialmente de la incorporada al artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado, en la redacción dada al mismo por la Ley 5/1973, de 17 de marzo e incorporado al artículo 91 del Reglamento General de Contratación del Estado. El citado artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado, por lo que aquí interesa, disponía que cuando la Administración tuviese que acometer obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la Defensa Nacional, el órgano de contratación competente, sin necesidad de tramitar expediente previo, podría ordenar la directa ejecución de las obras indispensables o contratarlas libremente en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley, añadiendo que el resto de las obras que pudiesen ser necesarias se contrataría de conformidad con lo establecido en la Ley.

Durante la vigencia del artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado, la jurisprudencia y la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa trataron de perfilar el concepto de emergencia diferenciándolo del de urgencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1987, en un supuesto en el que la tramitación de emergencia había sido utilizada por una Entidad Local señala que "el examen de los supuestos de hecho determinantes de la aplicación de este régimen excepcional ha de ser hecho con un criterio de rigor por el riesgo que implica de no preservar adecuadamente el principio básico que anima a toda la contratación administrativa de garantizar la igualdad de oportunidades de los administrados asegurando de paso, con ello, la moralidad administrativa "añadiendo que" no basta la existencia de un acontecimiento de excepcional importancia del que dimana la situación que las medidas en cuestión afrontan, sino que lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión". En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del propio Tribunal Supremo de 7 de abril de 1983.

Por parte de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el informe de 5 de octubre de 1979 (expediente 34/79) después de razonar sobre la posibilidad de utilizar la tramitación de urgencia y la contratación directa en obras urgentes, de señalar que el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado constituye un supuesto verdaderamente excepcional para eliminar o minorar el peligro y los daños previsibles en los supuestos de acontecimientos catastróficos y de situaciones que supongan un grave peligro inminente, y señalar también que el mismo artículo 27 afirma que "el resto de las obras necesarias" ha de contratarse en los términos legales sienta la conclusión de que "las potestades excepcionales habilitadas por el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado son de carácter circunstancial, deben emplearse en situaciones de grave peligro inminente, solo autorizan la realización de obras indispensables para aliviar o evitar los daños previsibles, no altera las normas ordinarias de competencia, ni permiten el gasto no autorizado por la correspondiente consignación presupuestaria" añadiendo que "las obras que no merezcan el calificativo de indispensables han de ser contratadas con estricto respeto de las disposiciones de la Ley de Contratos del Estado".

4. Las modificaciones nada significativas que el artículo 73 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, introduce en relación con el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado y las posteriores modificaciones,

también carentes de significación, producidas por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre y por el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que lo convierte en artículo 72, permiten reproducir la doctrina jurisprudencial y los criterios de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa expuestos en relación con el artículo 27 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, añadiendo, por su fecha posterior, los criterios del informe de esta Junta de 3 de julio de 2001 (expediente 21/01).

En efecto las modificaciones que, por lo que aquí interesa, figuran en el artículo 73 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado son las siguientes:

a) Se extiende el ámbito de aplicación del artículo a todos los contratos y no solo a los contratos de obras.

b) Se precisan las facultades del órgano de contratación en el sentido de sustituir la expresión del artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado de "ordenar la directa ejecución de las obras indispensables o contratarlas libremente su objeto, en todo o en parte por lo que figura en el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de "ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte".

c) También se sustituye la expresión del artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado de que "el resto de las obras que puedan ser necesarios se contratará de conformidad con lo establecido en esta Ley" por la expresión que actualmente figura en el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de que "la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que no tenga carácter de emergencia se contratará conforme a lo establecido en esta Ley".

5. El informe de esta Junta de 3 de julio de 2001 (expediente 21/01) emitido cuando ya estaba en vigor el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aunque se refiere a la cuestión concreta de si la declaración de emergencia por el Consejo de Ministros sustituye a la comunicación de acuerdos al mismo, contiene algunas precisiones de interés al respecto, señalando que "la declaración de emergencia no es un trámite que resulta del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a diferencia del supuesto de tramitación de urgencia a que se refiere el artículo 71 de la propia Ley y, aunque lo fuera correspondería al órgano de contratación y no al Consejo de Ministros que, según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no es órgano de contratación aunque le corresponda la autorización para la celebración de determinados contratos" añadiendo que la innecesaria declaración de emergencia por el Consejo de Ministros se refiere a "obras a ejecutar, mientras que el artículo 72 de la Ley parte de obras ejecutadas, perfectamente identificadas y con un importe determinado, lo que justifica que estos datos son los que se pongan en conocimiento del Consejo de Ministros".

6. Como resumen de lo expuesto y a modo de conclusiones derivadas de la doctrina jurisprudencial y criterios de esta Junta sobre el artículo 27 de la Ley de contratos del Estado y 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pueden sentarse las siguientes:

a) La llamada "tramitación de emergencia" prevista en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que, en realidad, es un régimen excepcional caracterizado por la dispensa de tramitar expediente, solo procede en los casos taxativos del apartado 1 de dicho artículo, es decir, acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

b) La tramitación de emergencia, por su mismo concepto excepcional, solo podrá utilizarse cuando no sea posible la tramitación urgente (artículo 71 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) o la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia (artículos 141.c), 182 d) y 210 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones

Públicas).

c) La apreciación de la emergencia corresponde exclusivamente al órgano de contratación si bien dentro de los parámetros previstos en el artículo 72 sin que, a diferencia de la tramitación de urgencia, requiera una especial declaración, bastando la posterior justificación documental.

d) La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. En el ámbito objetivo, debe limitarse la tramitación de emergencia, según expresión del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a "lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida". En el ámbito temporal debe operar un doble límite pues, de un lado, la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo y, de otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido o, como dice el apartado 2 del artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas "la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se contratará conforme a lo establecido en esta Ley"