

**Informe 52/97, de 2 de marzo de 1998. "Necesidad de autorización ministerial a un organismo autónomo para aprobar la modificación y ampliación prevista en el pliego y en el contrato cuando este ha sido adjudicado por lotes y en la licitación conjunta de estos se supera el importe a que hace referencia el artículo 12.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas".**

## **8.19. Varios.**

### **ANTECEDENTES**

1. Por el Director General del Instituto Social de la Marina, Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se dirige a esta Junta Consultiva el siguiente escrito:

*«Conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, "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 la autorización para la celebración de los contratos".*

*A este respecto, la disposición transitoria de esta misma Ley, establece que "hasta el momento en que los titulares de los Departamentos Ministeriales fijen la cuantía para la autorización establecida en el segundo párrafo del artículo 12.1, será de aplicación la cantidad de 150.000.000 de pesetas".*

*Parece evidente, a tenor de las normas legales descritas, que todo expediente a adjudicar por este Instituto, cuya cuantía inicial o presupuesto máximo de licitación exceda de 150.000.000, ptas, requiere la previa autorización ministerial en ellas reflejada, facultad que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3 de la O.M. de 21 de Mayo de 1.996 (BOE de 27 de mayo), se encuentra delegada en el Subsecretario de Trabajo y Asuntos Sociales.*

*No resultan tan diáfanas, sin embargo, a juicio de esta Dirección General, las actuaciones a seguir, y principalmente la decisión de solicitar o no autorización ministerial, en el caso que a continuación se describe.*

*Un expediente de servicios (realización de cursos de seguridad marítima), con un solo Pliego de cláusulas por lo tanto, distribuido en varios lotes (en función de las diversas zonas geográficas donde impartir los cursos), cuyo presupuesto máximo de licitación no excede inicialmente de 150 millones de pesetas, y en consecuencia, respecto del que no resulta precisa ninguna autorización ministerial previa.*

*Este expediente, se adjudica a varios licitadores, en función de las zonas definidas en el Concurso, de tal forma que genera la celebración específica de 5 contratos con 5 empresas diferentes, y cuyo importe total es muy inferior a los 150 millones descritos (121.391.490 para ser exactos).*

*En el transcurso de su ejecución, sin embargo, se plantea una ampliación en el número de cursos a celebrar (ampliación prevista en el Pliego único y en la cláusula sexta de cada contrato celebrado) que genera, de aprobarse, un incremento en el importe a abonar a las empresas adjudicatarias, de tal forma que la cuantía total del expediente excede de 150 millones.*

*En concreto, el coste total de esta modificación, que asciende a 41.089.345. -ptas. eleva el importe del expediente inicialmente tramitado a la cantidad de 162.480.835, -ptas de presupuesto de adjudicación. En ningún caso, no obstante, el importe*

*individual de cada contrato, incluida su ampliación, excede de 150 millones de pesetas.*

*En esta circunstancia, se plantea si resulta o no preciso solicitar autorización ministerial para aprobar la modificación y ampliación propuesta, en base a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con la disposición transitoria tercera de la referida Ley.*

*Cuestión que se eleva a esa Junta Consultiva, con objeto de recabar la interpretación que a este respecto le merezca.*

*Se acompaña, para una mejor comprensión, copia del Pliego de cláusulas que rigió la licitación de este expediente, de la adjudicación y de uno de los contratos formalizados.»*

2. Conforme se indica en el escrito anterior se acompañan al mismo el pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir el concurso (procedimiento abierto) convocado para adjudicar los servicios para impartir formación en seguridad marítima durante el año 1997 y fotocopia del documento de formalización de uno de los contratos adjudicados. De esta documentación, a efectos del presente informe, interesa destacar los siguientes aspectos:

a) En la cláusula quinta del pliego de cláusulas administrativas particulares, apartado 5.1 se consigna que "si las disponibilidades presupuestarias lo permiten y las necesidades de programación de estas enseñanzas fueran superiores a los alumnos incluidos en estos contratos se podrá pactar la ampliación de los mismos en las fechas que de común se acuerden, obligándose la empresa a respetar los precios ofertados para este concurso dentro del plazo de ejecución del mismo.

b) La cláusula sexta del documento de formalización remitido reproduce literalmente la transcrita cláusula del pliego sustituyendo las expresiones "estos contratos", "de los mismos" y "este concurso" por los de "este contrato", "del mismo" y "este contrato".

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. La cuestión que se suscita en el presente expediente, como claramente se consigna en el escrito de consulta, no es la de determinar la necesidad o no de autorización ministerial para la celebración de un contrato por el Instituto Social de la Marina, cuestión que al amparo de lo dispuesto en el artículo 12.1 y disposición transitoria tercera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puede ser resuelta sin ninguna dificultad en el sentido de que, a partir de 150.000.000 de pesetas, resulta preceptiva tal autorización. La consulta se centra, por el contrario, en el extremo concreto de si resulta preceptiva la autorización ministerial cuando, convocado un contrato por importe total inferior a 150.000.000 de pesetas y adjudicado a diversas empresas por lotes en función de las diversas zonas geográficas, siendo obviamente el importe de cada lote inferior a la cifra reseñada, se produce la ampliación del objeto del contrato, prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el documento de formalización del contrato que determina que la cuantía total de los lotes, no la individual de cada lote, supere la indicada cifra de 150.000.000 de pesetas.

2. Un primer argumento que puede esgrimirse para mantener una solución negativa debe partir de la consideración de los dos supuestos en que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece autorizaciones para la celebración de contratos que establecen dicha autorización para la celebración o adjudicación, sin que pueda extenderse a actos distintos y posteriores a la adjudicación, como pueden ser la modificación o resolución del contrato, a menos que la propia Ley lo establezca.

El primer supuesto es el de la autorización del Consejo de Ministros para la celebración de contratos de cuantía igual o superior a 2.000.000.000 de pesetas o de contratos de carácter plurianual, cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previsto a que se refiere el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria. En este supuesto previsto en el artículo 12.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la autorización del Consejo de Ministros se produce con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación y no se extiende a la modificación posterior ni a la resolución salvo en el caso expresamente contemplado en el párrafo cuarto del citado artículo 12.1 de que se trate de modificaciones que sean causa de resolución o de la resolución misma, cuando el Consejo de Ministros haya autorizado, con el carácter previo exigido, la propia celebración del contrato.

El segundo supuesto que procede contemplar es el del propio artículo 12.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se refiere a los contratos de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en los que se exige autorización de los titulares de los Departamentos ministeriales a que se hallen adscritas cuando excedan de la cuantía fijada por los mismos o de 150.000.000 de pesetas cuando no hayan procedido a realizar esta fijación, según la disposición transitoria tercera de la Ley. En este segundo supuesto, a diferencia del anterior, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no incluye la necesidad de autorización para modificaciones y para la resolución posterior, ni siquiera cuando el titular del Departamento ministerial haya autorizado la celebración del contrato y se produzca una modificación que sea causa de resolución o la resolución misma.

Como resumen de este apartado ha de afirmarse que el sistema de autorizaciones en materia de contratos, como toda restricción a la autonomía contractual de los órganos de contratación, ha de ser interpretada con criterios estrictos y, en consecuencia admitir la necesidad de autorización solo en los casos expresamente establecidos en la Ley, que, para los contratos celebrados por Organismos autónomos, se refieren sólo a la celebración de contratos que excedan de determinada cuantía (en este caso, 150.000.000 de pesetas) 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.

**3.** Como en el escrito de consulta se hacen determinadas consideraciones sobre la cuantía de las modificaciones, total o parciales, hay que sostener, a mayor abundamiento que las circunstancias concurrentes en el caso que examinamos vendrían a confirmar la conclusión negativa del apartado anterior en orden a la no necesidad de autorización para la modificación prevista del contrato.

Así debe observarse que se trata de un contrato adjudicado por lotes, cuya cuantía inicial total no excede de la cifra de 150.000.000 de pesetas a partir de la cual es necesaria la autorización del titular del Departamento ministerial para su celebración y, si bien, antes de la adjudicación puede hablarse de un único contrato con un solo pliego, cuya cuantía total ha de tenerse en cuenta a efectos del procedimiento de adjudicación y de las autorizaciones pertinentes, una vez adjudicado el contrato único, aunque en diversos lotes, el contrato único se descompone en tantos contratos individualizados, como lotes hayan sido adjudicados, siendo la individualidad del lote la que se tiene en cuenta respecto a la cuantía de las garantías exigibles, a la necesidad de formalización, a la exigencia de solvencia y, en su caso, de clasificación y, en definitiva a la ejecución, modificación y extinción de cada uno de los contratos celebrados. Piénsese, por ejemplo, que el incumplimiento de una de las empresas adjudicatarias de un lote no puede dar lugar a la resolución de los contratos celebrados con otras empresas adjudicatarias de lotes distintos.

Si lo anterior es así, en materia de autorizaciones para modificaciones posteriores hay que seguir sosteniendo la individualidad de cada lote adjudicado, resultando que, si se

admitiera, a efectos dialécticos, la necesidad de autorización para modificaciones posteriores a la celebración del contrato, resultaría, además, que la cuantía de la modificación de cada lote no superaría la cifra de 150.000.000 de pesetas, por lo que, por esta circunstancia y por la de no haber sido autorizada inicialmente la celebración del contrato, habría que descartar la necesidad de autorización ministerial para la modificación.

## **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, convocado un concurso por el Instituto Social de la Marina de cuantía total inferior a 150.000.000 de pesetas, no resulta preceptiva la autorización ministerial prevista en el artículo 12.1 en relación con la disposición transitoria tercera de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para las ampliaciones previstas en el pliego y en cada uno de los contratos formalizados por cada lote adjudicado.