

INFORME 9/1996, de 25 de noviembre, sobre los efectos de los convenios de cooperación celebrados con las Corporaciones Locales para la adquisición de bienes homologados, en el marco de la nueva Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 24 de mayo de 1996, ha tenido entrada en la Consejería de Economía y Hacienda escrito del Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Hornachuelos (Córdoba), en el que consulta diversas cuestiones relacionadas con el convenio de cooperación para la adhesión al régimen de adquisición de bienes homologados, que ambas entidades han suscrito el 19 de marzo de los corrientes.

A continuación se recoge literalmente extracto de la consulta evacuada:

"Que existiendo serias dudas sobre la virtualidad material de este convenio, se gira la presente consulta a efectos de que por ese prestigioso organismo se aclaren las siguientes cuestiones:

1º.- ¿Cuál es el juego y operatividad de estos convenios en el marco de la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas(en adelante LCAP)? ¿ Permite obviar los procedimientos de selección de contratistas en cuanto estos vienen predeterminados (catalogados) y definidos los precios de los bienes a suministrar sin posibilidad de opción ?.

2º.- En caso contrario, ¿ qué significa la "mayor eficacia y celeridad" que refiere el convenio en su expositivo III, c) ?.

3º.- ¿ Qué alcance tiene, al amparo de este régimen de adquisición de bienes homologados concertados vía convenio, el artículo 183. g) de la LCAP ?.

II. INFORME.

1.- Previamente a informar el asunto sometido a la consideración de la Comisión Consultiva, consistente en diversas cuestiones relativas a los efectos jurídicos del Convenio de cooperación entre la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Hornachuelos de Córdoba, de adhesión al régimen de adquisición de bienes homologados, la Comisión cuestiona la legitimación de la Entidad local para solicitar informe de este órgano consultivo.

La Comisión Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo especializado en materia de contratación administrativa, de ámbito restringido a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, que emite sus informes a solicitud de los órganos expresamente legitimados en los artículos 10 y 13 del Decreto 54/1987, de 25 de febrero, por el que se crea y se determina su régimen jurídico. Entre los órganos expresamente legitimados en la citada normativa específica no se encuentran comprendidos ninguno de las Entidades locales.

Consecuentemente, la Comisión Consultiva, cuya existencia se encuentra expresamente reconocida en el párrafo tercero del artículo 10 de la LCAP, con competencia en su respectivo ámbito territorial, carece de competencia general para informar las consultas evacuadas por las Entidades locales, con excepción de las funciones concretas que la LCAP atribuye a la Junta Consultiva de la Administración del Estado, que las ejercerá esta Comisión Consultiva de la Junta de Andalucía a instancia de las Entidades locales andaluzas, en virtud de la equivalencia de órganos dispuesta en la Disposición Final segunda, con las excepciones allí recogidas.

2.- No obstante, la Comisión entra a informar el asunto por la importancia que comporta aclarar las dudas planteadas sobre las consecuencias jurídicas de los citados convenios de cooperación con la entrada en vigor de la nueva LCAP, ante los múltiples convenios formalizados con las Entidades locales andaluzas.

1. Régimen jurídico de adquisición centralizada de bienes.

Conforme a la Disposición Final primera de la LCAP, su artículo 184 "Contratación de bienes de utilización común por la Administración" no es norma básica, al consistir su contenido en la organización administrativa de las compras públicas en el ámbito de la Administración General del Estado. Por otro lado, es legislación básica el artículo 183 de la Ley, que recoge para el contrato de suministro todos los supuestos del procedimiento negociado sin publicidad, en particular, en cuanto nos interesan, los apartados f) y g), si bien no tiene la consideración de básico el segundo párrafo de esta última letra, en concordancia con el citado artículo 184 de la LCAP.

La regulación propia dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, actualmente el Decreto 110/1992, de 16 de junio, al igual que el Decreto 105/1990, de 27 de marzo que deroga, recoge las particularidades organizativas y procedimentales sobre el régimen de adquisición centralizada de determinados bienes en la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A diferencia de la Administración General del

Estado, es un sistema de compras descentralizadas en las diferentes Consejerías y a sus Organismos Autónomos, y únicamente se encuentra centralizada la determinación de los tipos de bienes de obligatoria adquisición. El ámbito subjetivo de aplicación de este reglamento comprende a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, conforme se recoge en la Exposición de Motivos y a lo largo de todo su articulado, en particular los artículos 11 y 12, sin mencionar en ningún momento a las entidades que integran la Administración Local de su territorio.

El reglamento regulador del régimen de adquisición centralizada en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no ha adecuado ni desarrollado esta normativa a las peculiaridades de la organización y contratación de las Corporaciones locales de su territorio. Por tanto, la legislación autonómica sobre el régimen de adquisición centralizada no es directamente aplicable a la actividad contractual de las Entidades locales andaluzas, sino que regula la contratación de los suministros de bienes homologados que celebren las diferentes Consejerías y Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Convenios de Cooperación con las Entidades Locales andaluzas para la adquisición de bienes homologados.

A la vista de lo anteriormente expuesto, con la única finalidad de que la Administración Local se beneficiara de las ventajas que comporta la homologación de equipamiento administrativo, se han suscrito desde 1992 hasta el presente diversos convenios de cooperación para la adhesión al régimen de adquisición de bienes homologados, entre la Consejería de Economía y Hacienda y diversas Corporaciones locales andaluzas. Esta relación negocial entre Administraciones Públicas, ahora denominada conforme al apartado 1 c) del artículo 3 de la LCAP convenio de colaboración a los efectos de su exclusión del ámbito objetivo de la mencionada Ley, responde a la idea de recíproco apoyo y asistencia activa entre ambas partes para la consecución de un fin común de interés general, dentro del marco previsto en los artículos 55 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normas concordantes.

Al objeto de facilitar los actos de formalización de los convenios, se dictó la Orden de 31 de marzo de 1992, de la Consejería de Economía y Hacienda (BOJA núm. 30, de 9 de abril 1992), por la que se delegó la facultad de firma de los convenios de cooperación en favor del titular de la Dirección General de Patrimonio, disposición que inserta como anexo el modelo de convenio que se aprueba.

El modelo de convenio de cooperación, está inspirado en los principios de autonomía e igualdad entre las partes negociadoras, con características propias de un contrato público que únicamente aplica el ordenamiento vigente, sin modificarlo. Consiste fundamentalmente en la obligación para la citada Consejería de incluir en los pliegos de bases de los concursos de determinación de tipo, existentes o futuros, la obligación de las empresas adjudicatarias de contratar los suministros de bienes homologados con las Entidades locales andaluzas que los soliciten, siempre que las mismas hayan suscrito el correspondiente convenio de adhesión. Cabe resaltar nuevamente que la eficacia de estos convenios está limitada en su ámbito objetivo de aplicación a los concursos de determinación de tipo, siempre que en sus pliegos de bases se haya incluido la extensión de la obligación de las empresas adjudicatarias de formalizar las contrataciones de suministros con las Entidades locales andaluzas.

En este sentido, se vienen incluyendo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos de determinación de tipo la siguiente cláusula:

"El contrato que sea objeto del presente concurso con la empresa o empresas adjudicatarias se hace extensivo durante su vigencia a las empresas públicas y a las Entidades locales andaluzas relacionadas en el anexo nº 4, sin perjuicio de que su número se amplíe cuando otras Corporaciones locales así lo soliciten a la Consejería de Economía y Hacienda, previa suscripción del correspondiente convenio de cooperación. Se notificará a las empresas adjudicatarias las Entidades locales que sucesivamente acuerden acogerse al régimen de adquisición centralizada implantado en la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza."

Del contenido del convenio cabe destacar, aparte que la Entidad local adherida pueda contratar el suministro de bienes con los beneficios de precio, calidad e idoneidad ofertados en cada concurso de determinación de tipo, el hecho de que la Consejería de Economía y Hacienda se obliga a entregarle, cada vez que se edite, un Catálogo de Bienes Homologados, que contiene la exposición gráfica de toda la información que se facilita a los órganos de contratación sobre los bienes seleccionados.

Por otra parte, la Entidad local habrá de remitir cuanta información le solicite la Dirección General de Patrimonio en relación con los bienes homologados que haya adquirido y, en particular, comunicará los incumplimientos y deficiencias que se produzcan en la ejecución de estos suministros.

Los motivos por los cuales las Entidades locales adheridas se encuentran beneficiadas de los resultados de la homologación de equipamiento administrativo, en la práctica son una mayor economía del gasto público y eficacia en la gestión. Tal como recoge el texto del convenio en su parte expositiva, cabe recalcar las ventajas de los bienes homologados en tres aspectos fundamentales:

1.- Técnico: Por el riguroso proceso de evaluación técnica a que se someten los bienes ofertados para su selección, que garantiza con creces la calidad de los mismos, teniendo previamente en cuenta, como requisito específico de capacidad para contratar los contratos de determinación de tipo, la acreditada

solvencia económica, financiera y técnica de las empresas para suministrar los productos ofrecidos en el ámbito territorial de Andalucía.

2.- Administrativo: Por la simplificación de trámites que conlleva la adquisición de los bienes homologados, no siendo necesario acudir a la concurrencia de ofertas, puesto que ésta ya ha sido llevada a cabo mediante el concurso de determinación de los tipos de bienes, que constituye un contrato previo e independiente de duración determinada.

3.- Económico: reflejado por la diferencia entre el importe del precio unitario, junto a los descuentos ofertados por volumen de compra, y el importe del precio de venta al público, que reporta incluso un mayor ahorro para las Entidades locales contratantes, a la vez que es un medio útil de información de los precios para su negociación por parte de la Entidad local adherida.

En conclusión, este tipo de convenio, expresamente excluido de la LCAP, ni crea derecho objetivo ni innova el ordenamiento, porque las potestades normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía son irrenunciables y es, por tanto, simplemente un instrumento convencional de cooperación entre Administraciones que recoge unos compromisos de actuación en un sentido determinado.

3. Los efectos de los convenios de cooperación en el marco de la legislación sobre contratación administrativa.

A. Durante la vigencia de la Ley de Contratos del Estado, la utilidad práctica, especialmente en la gestión administrativa que implicaba el Catálogo de Bienes Homologados, fue comprendida por las Entidades locales de forma que la mayoría de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y algunas Mancomunidades y Entidades Menores suscribieron los convenios de cooperación. Así, hasta la derogación de la Ley de Contratos del Estado, las entidades locales adheridas han venido comprando los bienes homologados mediante contratación directa en razón a la cuantía de los mismos, por ser suministros que no excedían en general de diez millones de pesetas, en virtud del artículo 87 apartado 3º de la citada ley, y respetando los límites previstos en el artículo 88.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La diferencia fundamental entre los efectos de este sistema de adquisición para ambas Administraciones Públicas ha consistido en que:

1.- En el ámbito de la Administración Autonómica ha existido una obligatoria normalización de determinados bienes, a través de la previa declaración de uniformidad por resolución del Director General de Patrimonio. Es decir, los bienes homologados adjudicados en virtud del concurso de determinación de tipo han sido de obligatoria adquisición mediante contratación directa, sin limitación de cuantía ni confrontación de ofertas, en aplicación del artículo 87 apartado 6º de la LCAP, y excepcionalmente para adquirir bienes fuera del Catálogo de Bienes Homologados es necesaria autorización previa, emitida por la Comisión Central de Compras (2º párrafo del artículo 11 y artículos 13 y 6.c) del Decreto 110/1992).

2.- En el ámbito de las Entidades locales adheridas al Catálogo de Bienes Homologados, éstas no se han encontrado vinculadas a efectuar sus compras obligatoriamente a través del mismo y han podido adquirir mayor variedad de bienes, estén o no incluidos en la homologación.

Mas, sin lugar a dudas, estos convenios han constituido un instrumento de gran utilidad para afrontar el problema de los suministros de equipamiento dentro del propio nivel de autonomía local. Han podido obtener información de los bienes, que declarados de necesaria uniformidad en el ámbito autonómico, han sido homologados y, por tanto, de forma mediata ha supuesto un elemento de coordinación de los bienes de uso normal de ambas Administraciones, obteniendo las mejores condiciones técnicas a los precios más favorables, sirviendo además los bienes homologados de parámetro de comparación para los suministros análogos que necesitaran adquirir.

B. Con la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los beneficios que comporta el convenio de cooperación seguirán manteniendo su operatividad, si bien condicionada, al quedar disminuido significativamente el importe por debajo del cual es posible acudir al procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (artículo 183 i) y Disposición Adicional Novena de la LCAP). Las adjudicaciones de bienes que realicen las Entidades locales adheridas podrán realizarse igualmente mediante procedimiento negociado sin publicidad. Así, el supuesto en cuestión es perfectamente encuadrable dentro del contrato marco, que previamente celebrado por la Consejería de Economía y Hacienda, comporta la posible aplicación de este procedimiento de adjudicación excepcional, como consecuencia de estar expresamente previsto *en las estipulaciones del pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso de determinación de tipo, la extensión de sus ventajas a los órganos de contratación de la Administración local.

Nos encontramos ante un supuesto específico de los contratos marco previsto en el apartado f) del artículo 183 LCAP, por el que el respectivo órgano de contratación local puede contratar con uno o varios suministradores, en función de sus necesidades, ciertos productos, previamente seleccionados por la Consejería de Economía y Hacienda en virtud de un procedimiento de licitación pública, a un precio y durante un plazo determinado, sin que se asuma la obligación de adquirir una cantidad determinada de unidades.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, queda salvaguardado el margen de autonomía de los órganos

de contratación de los Ayuntamientos -el Alcalde o Presidente y el Pleno de la Corporación-, entre cuyas facultades se incluyen la elección y justificación en el expediente del procedimiento y forma de adjudicación. Así pues, el órgano de contratación local en los contratos de suministros escogerá, dentro de un amplio margen de discrecionalidad, el procedimiento de selección del contratista, con independencia del carácter de bienes homologados en la Junta de Andalucía

III. CONCLUSIÓN

En virtud del supuesto del contrato marco previsto en el artículo 183 f) de la LCAP y en aplicación de la estipulación expresa prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato de determinación de tipo, adjudicado mediante concurso abierto con sujeción a las normas de la LCAP, los órganos de contratación de las Entidades locales que hayan suscrito los convenios de cooperación para la adhesión al régimen de adquisición de bienes homologados, están habilitados para poder contratar mediante procedimiento negociado sin publicidad los bienes incluidos en el Catálogo de Bienes Homologados.