

Informe 16/00, de 11 de abril de 2000. "Aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a los procedimientos en materia de contratación".

ANTECEDENTES.

1. Por el Director General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"El artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN), dispone que "las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el acto administrativo".

La relación de procedimientos de la Administración General del Estado se viene publicando desde 1996 y la última versión de la misma apareció en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) de 22 de diciembre de 1998. En este momento, y en cumplimiento de lo dispuesto en el precepto mencionado, se desarrollan por este Centro los trabajos necesarios para actualizar el contenido de dicha relación con carácter previo a una nueva publicación de la misma.

En el curso de tales trabajos se han planteado dudas sobre diversos aspectos referidos a los procedimientos relacionados con la contratación administrativa que aparecen en la relación dentro del apartado "Comunes" por tratarse de procedimientos cuya tramitación corresponde a cada uno de los departamentos ministeriales (se remite copia de los epígrafes de la relación correspondiente a los procedimientos aludidos). Sobre tales cuestiones la legislación en materia de contratación administrativa guarda, en general, silencio, por lo que se entiende que deberá acudirse a lo dispuesto en el LRJ-Procedimiento Administrativo Común, aplicable con carácter supletorio de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional séptima de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (L.C.A.P.).

A pesar del carácter puramente informativo de la Relación de procedimientos de la AGE, sin que en ningún caso pueda entenderse que es capaz de producir modificaciones en la regulación sustantiva de los procedimientos, este Centro estima necesario asegurar la máxima corrección de la información en ella contenida, por lo que se solicita la emisión de informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre los aspectos que igualmente se detallan en la nota que se acompaña a este escrito".

2. Conforme se indica en el anterior escrito se acompaña al mismo una denominada "Nota sobre la revisión y actualización de los procedimientos de "contratación" en la relación de procedimientos de la Administración General del Estado" que consta de los siguientes apartados:

1. Plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos.

En este apartado se indica que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no contiene la previsión de un plazo máximo total para la adjudicación de los contratos administrativos típicos; que después de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ya no parece posible sostener que el plazo máximo de tales procedimientos será el que resulte de la suma de plazos parciales de cada uno de los trámites, como podrá desprenderse de la redacción original del artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; que podría concluirse que los procedimientos indicados deben finalizar en un plazo máximo de tres meses, plazo a todas luces insuficiente si se tiene en cuenta que la suma de los plazos parciales supera normalmente dicho plazo; que en el procedimiento de modificación de los contratos se entiende que debe aplicarse supletoriamente el plazo de tres meses del artículo 42.3 de la citada Ley 30/1992, salvo en el supuesto previsto en el artículo 146.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el que la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, fija un plazo de ocho meses, y que en los restantes procedimientos -cesión de contratos, subcontratación y resolución de contratos- parece aplicable el plazo de tres meses establecido con carácter supletorio en la Ley 30/1992.

2. Efectos del silencio administrativo

En este apartado, de conformidad con los artículos 43 y 44 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se sostiene que los procedimientos de adjudicación

de los contratos y de modificación, el silencio administrativo produce efectos desestimatorios, aunque en el supuesto de modificación debe producirse la caducidad del procedimiento.

En los procedimientos para autorizar la cesión del contrato o la subcontratación y los de resolución del contrato a instancia del contratista el efecto del silencio debe considerarse positivo y en los de resolución a instancia de la Administración debe producirse la caducidad.

3. Fin de la vía administrativa.

En relación con este extremo se pone de relieve que en los procedimientos de adjudicación de contratos se ignora, en el apartado correspondiente, que a la vista de la disposición adicional decimoquinta 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, no ponen fin a la vía administrativa los actos adoptados por las Juntas de Contratación ministeriales, por lo que debería hacerse la salvedad oportuna en este sentido.

Se completa esta nota con copia de la relación de procedimientos de gestión financiera y contratación administrativa publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1998 que comprende los Códigos 990010, 990020, 990030, 990040, 990050, 990060, 990070 y 990080.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Aunque en el escrito de consulta la petición de informe se conecta a los trabajos para la actualización del contenido de la relación de procedimientos de la Administración General del Estado en materia de contratación administrativa consignándose expresamente que dicha relación tiene carácter informativo sin que, en ningún caso pueda entenderse que es capaz de producir modificaciones en la regulación sustantiva de los procedimientos, esta Junta Consultiva entiende que sus informes, a efectos sistemáticos y en relación con las diversas cuestiones suscitadas, tiene que articularse en dos partes diferenciadas siendo la primera la que aborde la, a su juicio, interpretación correcta de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en orden a los dos temas suscitados de duración de procedimientos y efectos del silencio, para pasar a continuación a aspectos de menor interés que se reflejan en la relación citada de procedimientos de la Administración General del Estado, debido este menor interés, como acertadamente se señala en el escrito de consulta, al carácter puramente informativo de las relaciones de procedimientos.

Para resolver la posible aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común hay que partir necesariamente del contenido de la disposición adicional séptima de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto establece que los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

La primera afirmación, que no puede ser obviada, es que los procedimientos en materia de contratación administrativa se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo y, por tanto, la aplicación supletoria únicamente puede entrar en juego, no solo cuando la normativa a aplicar en primer lugar guarde silencio sobre un determinado extremo, sino, sobre todo, cuando la normativa supletoria no sea contraria al contenido general y principios generales que inspiran aquélla, pues en estos casos debe entenderse que la materia aparece regulada por la primera.

En el caso concreto que se examina, la duración y efectos de los procedimientos de adjudicación de los contratos y de los llamados procedimientos para la modificación, resolución, cesión de los contratos y subcontratación debe quedar subordinada al cumplimiento de los trámites y al despliegue de efectos que la legislación de contratos de las Administraciones Públicas consagra y si tales trámites y efectos son incompatibles con los plazos y efectos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala esta última debe quedar descartada en su aplicación puramente supletoria.

La primera conclusión que, por tanto, debe ser mantenida es la de que en los procedimientos reseñados de adjudicación, modificación, resolución, cesión de los contratos y subcontratación deben cumplirse los trámites y deben producirse los efectos que señala la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, cualesquiera que sean los plazos de duración y efectos recogidos en las normas puramente procedimentales.

3. La conclusión sentada se ve reforzada por otras consideraciones relativas al carácter de procedimientos de los enumerados en el escrito de consulta y en la relación de procedimientos, ya que según el Real Decreto 1770/1994, de 6 de agosto, los procedimientos que regulaba la entonces vigente legislación de contratos del Estado, y lo mismo puede decirse de la ahora vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, son los procedimientos para la clasificación y revisión de clasificaciones de contratos, suspensión de clasificaciones, declaración de prohibiciones para contratar con las Administraciones Públicas y para la excepción de clasificación y como esta declaración del Real Decreto citado se realizaba a efectos de lo dispuesto en la disposición adicional tercera

de la Ley 39/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada a la misma por el Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, debe entenderse que conserva plena vigencia.

También en este punto debe advertirse que se enumeran como procedimientos los que no son sino trámites o incidencias que surgen en los contratos a partir del momento de su adjudicación y que de seguirse indebidamente este criterio la mención debía alcanzar a otros aspectos que también merecerían la consideración de procedimientos como son la revisión de precios o la devolución, cancelación o incautación de garantías e, incluso antes de la adjudicación, la elaboración de pliegos, selección de contratistas, etc.

4. Para concluir el presente informe, aparte de los que resultan de las consideraciones anteriores, procede examinar otros aspectos de menor interés que se reflejan en la tan citada relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

Así, en primer lugar se observa que si bien se mencionan los procedimientos para la adjudicación de los contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros y consultoría y asistencia, no sucede lo mismo con los de servicios, los administrativos especiales, los privados y los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales aunque estos últimos han sido suprimidos por la Ley 53/1999, de 28 de noviembre.

En segundo lugar esta Junta Consultiva se manifiesta conforme en que debe hacerse la salvedad oportuna resultante la disposición adicional decimoquinta.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, en cuanto a las Juntas de Contratación que en la nota que se acompaña al escrito de consulta se dice que "se ignora", se supone que por los que han elaborado la relación de procedimientos, que no ponen fin a la vía administrativa los actos adoptados por las Juntas de Contratación.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en los procedimientos para la adjudicación, modificación, resolución y cesión de contratos deben cumplirse los trámites y producirse los efectos previstos en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, con independencia de las normas que sobre duración y efectos de silencio se contienen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.