

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y
profesor del CEF*

Extracto:

SE plantean cuestiones de diversa índole jurídica y presupuestaria consistentes en la legalidad y el procedimiento a seguir para realizar una modificación del presupuesto. A continuación se hace referencia a la realización de diversos contratos administrativos tales como servicios, obras y suministro, planteándose, entre otras, cuestiones referidas a los órganos competentes para su realización y expedientes de contratación a tramitar, en su caso. Finalmente, los problemas planteados por la cesión de un bien o inmueble de una Administración a otra.

Palabras clave: presupuesto, modificación presupuestaria, contratos, bienes.

Abstract:

IN this case, you have legal and budgetary issues related to the legality and the procedure in order to do a budget modification. Further, you have several administrative contracts such as services, works and supply, and you have to answer questions about the relevant office for its carrying out and the hiring proceedings that has to be processed, if it has to be. Finally, the raised problems because of the cession of a real property from one Civil Service to another.

Keywords: budgetary modifications, contracts, properties.

ENUNCIADO

[Este supuesto práctico fue planteado en el ejercicio de la oposición para el Cuerpo de Gestión del Estado (Promoción Interna), Convocatoria de 2009].

La Jefatura General de Tráfico (Dirección General de Tráfico) es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio del Interior que tiene atribuidas competencias de impulso de la seguridad vial, ordenación del tráfico, tramitación administrativa de permisos de conducir, matriculación de vehículos, etc.

Para el ejercicio de tales competencias tiene instrumentado el programa presupuestario del gasto 132B (seguridad vial), con la estructura y cuantías para el ejercicio 2009 que se recogen en el cuadro A en el que también puede consultarse el proyecto de presupuesto para 2010. El organismo tiene también tesorería propia y un presupuesto de ingresos que se recoge en el cuadro B.

Durante el transcurso de 2009 se producen las siguientes vicisitudes:

- a) Con cargo al capítulo 1 del presupuesto, se abonan las retribuciones de los efectivos de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. A estos efectos, en la elaboración del presupuesto se previeron las retribuciones de un total de 9.500 efectivos. Sin embargo, en el mes de septiembre se detecta que, por diversas circunstancias, se ha producido un aumento de plantilla por encima del número de efectivos presupuestados y que determinaría al final del ejercicio una insuficiencia de 5.000.000 de euros en el artículo 12 (funcionarios) y de 750.000 euros en el artículo 15 (incentivos al rendimiento). Es preciso tener en cuenta que, igualmente, se prevé que a fin de ejercicio no se ejecutará por completo la cantidad presupuestada en el artículo 16 (cuotas, prestaciones y gastos sociales), por lo que tendría un remanente de 2.000.000 de euros. Asimismo, en el presupuesto de ingresos se contabilizan, ya en ese mismo mes, unos ingresos de 1.000.000.000 de euros (superior al presupuestado) como consecuencia del incremento de recaudación por tasas y sanciones.
- b) En el mes de mayo se decide la contratación de una campaña de anuncios en medios de comunicación con el objeto de concienciar a la ciudadanía sobre la necesidad de respetar los límites de velocidad. Para ello se prevé un gasto de 7.000.000 de euros en trabajos de diseño de la campaña (elaboración de mensajes, elaboración de anuncios para televisión y radio y elaboración de anuncios gráficos) y de 2.000.000 de euros para emisión de anuncios por emisoras de radio.

- c) En el mes de junio se decide la apertura de una nueva oficina local en Elche para dar servicio de tramitación de permisos de conducción y matriculaciones, planificando su apertura para finales de 2010. A estos efectos, el Ayuntamiento de Elche ofrece la cesión de un edificio en el centro de dicha ciudad. Se realiza un estudio que avala la idoneidad del edificio, por lo que se aconseja aceptar la cesión. Por otra parte, es preciso efectuar trabajos de acondicionamiento del edificio por importe de 4.000.000 de euros, siendo necesario contratar dichos trabajos para que se inicien en febrero de 2010. Sin embargo, ya existen retenciones de crédito contra el capítulo 6 del futuro presupuesto de gastos 2010 por importe de 123.000.000 de euros.
- d) Finalmente, en el mes de octubre una tormenta daña y deja fuera de servicio tres paneles de señalización variable ubicados en la Autovía A-I. Su reparación cuesta 700.000 euros, pero es preciso efectuarla inmediatamente para que estén operativos con la mayor rapidez.

CUADRO A

PRESUPUESTO DE GASTOS JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO (DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO) Presupuesto 2009 y proyecto presupuesto 2010 (miles euros)

132B	Seguridad vial	Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
1	Gastos personal	460.107,02	480.617,47	4,45%	20.510,45
10	Altos cargos	59,59	59,51	- 0,13%	- 0,08
12	Funcionarios	385.621,61	404.903,94	5,00%	19.282,33
13	Laborales	10.788,91	10.594,25	- 1,80%	- 194,66
15	Incentivos rendimiento	42.781,36	43.969,42	2,78%	188,06
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales	20.855,55	21.090,35	1,13%	234,80
		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
2	Gastos corrientes bienes y servicios	187.718,00	187.718,00	0,00%	0,00
20	Arrendamientos y cánones	3.324,29	3.324,29	0,00%	0,00
21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	42.927,93	43.177,93	0,58%	250,00
22	Material, suministros y otros	128.757,69	128.507,69	- 0,19%	- 250,00
23	Indemnizaciones por razón del servicio	10.258,09	10.258,09	0,00%	0,00
24	Gastos de publicaciones	2.450,00	2.450,00	0,00%	0,00
		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
3	Gastos financieros	429,22	429,22	0,00%	0,00
35	Intereses demora y otros gastos financieros	429,22	429,22	0,00%	0,00
					.../...

		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
.../...					
4	Transferencias corrientes	3.311,70	3.311,70	0,00%	0,00
45	A comunidades autonom (ITV Murcia) ...	2.804,63	2.804,63	0,00%	0,00
46	Becas familias e instituciones sin fines de lucro	468,00	468,00	0,00%	0,00
48	Al exterior	39,07	39,07	0,00%	0,00
		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
6	Inversiones reales	212.415,08	176.235,59	- 17,03%	- 36.179,49
60	Inversión nueva infraestructura y bienes destinados uso general	72.177,36	47.054,11	- 34,81%	- 25.123,25
62	Inv. nueva funcionam. operat. servicios ...	27.456,53	65.645,04	139,09%	38.188,51
63	Inv. reposic. funcionam. operat. servicios .	93.612,19	30.925,89	- 67,03%	- 62.886,30
64	Gastos en inversiones de carácter inmaterial	18.969,00	32.610,55	71,91%	13.641,55
		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
8	Activos financieros	1.545,23	1.545,23	0,00	0,00
83	Concesión préstamos fuera del sector público	1.545,23	1.545,23	0,00	0,00
TOT. 132B SEGURIDAD VIAL		865.526,25	849.857,21	- 1,81%	- 15.569,04
000x	Transferencias internas	Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
4	Transferencias corrientes	101.398,41	101.398,41	0,00%	0,00
40	A la Administración del Estado	101.398,41	101.398,41	0,00%	0,00
400	Al Estado para generar crédito en el Ministerio del Interior	1.270,00	1.270,00	0,00%	0,00
401	Al Estado	100.128,41	100.128,41	0,00%	0,00
		Presupuesto 2009	Petición 2010	10/09	Variación
TOTAL PRESUPUESTO ORGANISMO		966.924,66	951.255,62	- 1,62%	- 15.669,04

CUADRO B
PRESUPUESTO DE INGRESOS 2009
Jefatura Central de Tráfico (Dirección General de Tráfico)

3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	963.705,38
30	Tasas	547.656,05
306	Tasas de la Jefatura de Tráfico	- 647.656,05
33	Venta de bienes	9,02
330	Venta de publicaciones propias	9,02
38	Reintegro de operaciones corrientes	6,01
380	De ejercicios cerrados	6,01
39	Otros ingresos	416.034,30
391	Recargos y multas	416.034,30
39102	Multas y sanciones	416.034,30
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	568,73
40	De la Administración del Estado	126,56
401	De otros departamentos ministeriales	126,56
41	De organismos autónomos	442,17
411	Del Servicio Público de Empleo Estatal	442,17
41102	Para gastos en políticas activas de empleo	442,17
5	INGRESOS PATRIMONIALES	1.298,27
52	Intereses de depósitos	1.268,22
520	Intereses de cuentas bancarias	1.268,22
52099	Otros intereses de cuentas bancarias	1.268,22
59	Otros ingresos patrimoniales	30,05
599	Otros	30,05
6	ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES	330,56
61	De las demás inversiones reales	330,56
619	Venta de otras inversiones reales	330,56
8	ACTIVOS FINANCIEROS	1.021,72
83	Reintegros de préstamos concedidos fuera del sector público	1.021,72
830	Reintegros de préstamos concedidos fuera del sector público a corto plazo	120,20
831	Reintegros de préstamos concedidos fuera del sector público a largo plazo	901,52
83108	A familias e instituciones sin fines de lucro	901,52
TOTAL JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO		966.924,66

CUESTIONES PLANTEADAS:

En atención a estas vicisitudes y con la información disponible, se le solicita que aborde las siguientes cuestiones:

1. Modificación o modificaciones presupuestarias que la DGT puede realizar para evitar la insuficiencia en el capítulo 1.
2. Tramitación de la modificación o modificaciones. Órganos competentes para aprobarlas.
3. Posibilidad de financiar la insuficiencia del capítulo 1 con cargo al fondo de contingencia, considerando la naturaleza de organismo autónomo de la DGT.
4. Posibles imputaciones presupuestarias de la campaña en medios de comunicación, especificando capítulo, concepto y/o artículo.
5. Tipo de contrato o contratos a realizar para la campaña.
6. Tramitación de los contratos. Órganos competentes y plazos.
7. Posibilidad de la cesión del edificio por el Ayuntamiento de Elche. Articulación jurídica de la cesión y normativa de aplicación.
8. Titularidad del edificio, una vez realizada, en su caso, la cesión.
9. Tipo de contrato a realizar para el acondicionamiento del edificio. Actuaciones necesarias previas.
10. Problemática presupuestaria de la contratación anticipada del acondicionamiento.
11. Alternativa para la urgente contratación de la reparación de los paneles. Forma del contrato.
12. Procedimiento de contratación. Órganos competentes.

SOLUCIÓN

1. Según el artículo 44 de la Ley General Presupuestaria (LGP), los créditos del capítulo 1 en los organismos autónomos son vinculantes a nivel de capítulo, excepto los ampliables, que son vinculantes al nivel que les corresponda de acuerdo con su concreta clasificación económica.

Las cuotas de la seguridad vial, subconcepto 160.00, son un crédito ampliable y, por tanto, vinculante.

Entonces, suponiendo que el remanente de 2.000.000 de euros del artículo 16 no afecta al sub-concepto 160.00, la insuficiencia producida en el capítulo 1 se cubriría así:

- Redistribución de 750.000 euros del artículo 16 al artículo 15.
- Redistribución de 1.250.000 euros del artículo 16 al artículo 12.
- Suplemento de crédito de 3.750.000 euros al artículo 12, financiado con el exceso de ingresos sobre los previstos. Es la modificación de crédito a realizar. Las redistribuciones no son modificaciones de créditos.
- Ingresos previstos en el capítulo 3: 963.705,380 euros.
- Ingresos realizados: 1.000.000.000 de euros – Exceso de ingresos = 36.294,620 euros.

2. Al tratarse de un suplemento de crédito financiado por el organismo y ser su importe superior a 1.000.000 de euros corresponde su aprobación al Consejo de Ministros, en función de lo establecido por el artículo 56 de la LGP.

Tramitación. Según lo dispuesto por la Orden de 15 de marzo de 2007 que regula la documentación y tramitación de los expedientes de modificación de crédito, sería la siguiente:

a) Inicio del expediente por el órgano proponente (Jefatura Provincial de Tráfico). El expediente se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria, en la que se harán constar:
 - La clase de modificación que se propone y las aplicaciones presupuestarias afectadas por la modificación. En este caso, suplemento de crédito, artículo 12.
 - El estudio económico que determine la cuantía de la modificación, por importe de 3.750.000 euros.
 - Las normas legales que amparan la modificación (art. 56 de la LGP).
 - Los recursos o medios previstos para la financiación del mayor gasto público. Exceso de ingresos sobre las previsiones iniciales.
 - La incidencia de la modificación en los presupuestos de ejercicios futuros.
- La documentación específica que proceda, según la clase de modificación. En este caso, certificación acreditativa de la financiación mediante mayores ingresos de los previstos.

b) Remisión del expediente de modificación al informe de la oficina presupuestaria del departamento y de la intervención delegada en el organismo.

- c) Remisión del expediente de modificación al órgano o autoridad competente para su aprobación (en este caso, el Consejo de Ministros).
- d) Remisión, por parte de la oficina presupuestaria a la Dirección General de Presupuestos (DGP) para su tramitación (se remite el expediente junto con la documentación e informes).
- e) Elevación de la propuesta de modificación a la autoridad competente. La DGP someterá la propuesta al Consejo de Ministros para que dicte, en su caso, la resolución oportuna.
- f) Resolución del expediente por la autoridad competente, comunicándose la resolución a la DGP para que expida y autorice un documento MC.
- g) Comunicación a la intervención delegada y a la oficina presupuestaria. Cumplido el trámite anterior, la DGP enviará el documento MC y copia del expediente a la oficina de contabilidad del organismo para su registro contable, y dará traslado de la resolución aprobatoria a la oficina presupuestaria para su comunicación al organismo autónomo afectado e intervención delegada en el mismo.

3. Solo cabría financiar el suplemento de crédito mediante baja en el fondo de contingencia si el organismo no hubiese podido financiar en su totalidad los 3.750.000 euros del suplemento. En ese caso, habría que haber recurrido al presupuesto del Estado y la parte no financiada por el organismo se financiaría mediante baja en el fondo de contingencia por afectar a operaciones no financieras.

En el caso que nos ocupa no cabe la posibilidad de financiar la insuficiencia del capítulo 1 con el fondo de contingencia.

4. En principio se podría pensar imputar el gasto al subconcepto 226.02 «Publicidad y propaganda», pero, en función de lo dispuesto en la Resolución de 19 de enero de 2009 de la DGP, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica, las campañas de sensibilización y concienciación ciudadana susceptibles de producir efectos en varios ejercicios, prevención de accidentes, etc., se imputarán al artículo 64 de la LGP relativo a inversiones inmateriales.

5. Se pueden tramitar dos contratos de servicios del artículo 10 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de la categoría 13 (servicios de publicidad), sometidos ambos a regulación armonizada por superar la cuantía de 125.000 euros (art. 16.1 de la LCSP), uno de 7.000.000 y otro de 2.000.000 de euros.

También se podría celebrar un solo contrato de servicios, de la categoría 13 antes indicada, por importe de 9.000.000 de euros, sometido a regulación armonizada, con dos lotes.

6. Respecto a la tramitación de los contratos, distinguimos lo siguiente:

- a) Para la formación y aprobación del expediente y del gasto seguimos lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP. El expediente se inicia por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos del artículo 22 de la ley. El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 3 del artículo 74, acerca de su eventual división en lotes, a efectos de licitación y adjudicación (en el presente caso, hemos indicado en la pregunta anterior que podría realizarse un solo contrato de servicios con dos lotes). Al expediente se incorporan el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato. Se incorporará el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención. En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Completado el expediente, se dicta resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también, normalmente, la aprobación del gasto.
- b) Respecto al órgano de contratación, lo será en este caso, al tratarse de un organismo autónomo, el Director General de Tráfico (art. 291.2 de la LCSP).
- c) Será preciso previamente, al superar los 900.000 euros, la autorización del ministro del Interior para la celebración del contrato (disp. trans. tercera de la LCSP).
- d) El procedimiento de adjudicación puede ser el abierto (cualquier empresario puede presentar oferta), el restringido (solo los empresarios seleccionados previamente pueden presentar ofertas) o, si está contemplado expresamente en la ley, el negociado (se contrata directamente). Los artículos 151 a 159 de la LCSP se refieren a estos procedimientos. No parece que concurran los requisitos exigidos para la aplicación del procedimiento de diálogo competitivo a que se refiere el artículo 163 de la LCSP.
- e) Se adjudicará teniendo en cuenta varios criterios, al tratarse de un contrato de servicios, según lo dispuesto en el artículo 134.3 e) de la LCSP.
- f) Al expediente habrá que incorporar los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares, informados, respectivamente, por el servicio jurídico y el servicio técnico. También se incorporará la existencia de crédito y la fiscalización previa de la intervención delegada del organismo autónomo.
- g) Se procederá a publicar la convocatoria de la licitación, conforme al artículo 126, en el perfil del contratante, en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).
- h) Luego tendrá lugar el procedimiento de licitación conforme los artículos 127 a 130 de la LCSP.
- i) A continuación vendrá la selección del adjudicatario, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 134 y siguientes. En concreto, el órgano de contratación requerirá al que haya

presentado la oferta económicamente más ventajosa para que en el plazo de 10 días hábiles presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para que de forma directa obtenga la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 53.2 y de haber constituido la garantía definitiva, de ser procedente. Si acredita todo ello, el órgano de contratación deberá adjudicar el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación. Si no acredita todo lo exigible se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas. La adjudicación, en su caso, que será motivada, se publicará en el perfil del contratante y se notificará a todos los licitadores con el contenido previsto en el artículo 135.4.

- j) La formalización se realizará en documento administrativo, pero el contratista podrá pedir que se eleve a escritura pública, a su costa. Al estar el contrato sujeto a regulación armonizada y ser susceptible del recurso especial a que se refiere el artículo 310 de la LCSP, la formalización no podrá realizarse antes de que transcurran 15 días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Luego, el órgano de contratación requerirá al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto anteriormente sin que se hubiere interpuesto recurso que lleve aparejada la suspensión de la formalización del contrato. Si por causas imputables al adjudicatario no se hubiere formalizado el contrato dentro del plazo indicado, la Administración podrá acordar la incautación sobre la garantía definitiva del importe de la garantía provisional que, en su caso, se hubiese exigido (art. 140). Finalmente, la formalización se publicará en el perfil del contratante del órgano de contratación, por ser la cuantía superior a 100.000 euros, en el BOE y, por estar sujeto a regulación armonizada, en el DOUE (art. 138).

Respecto a los plazos, teniendo en cuenta la regla general de que se trata de procedimiento abierto y tramitación ordinaria, conforme a los artículos 141 y siguientes, serán:

- Respecto a la presentación de ofertas: 52 días (36 hubo anuncio previo). Si el acceso a los pliegos o documentación complementaria es por medios electrónicos, se reducirá en cinco días. Si se hubiese enviado el anuncio previo a que se refiere el artículo 125, el plazo de presentación de proposiciones podrá reducirse hasta 36 días, como norma general o, en casos excepcionales debidamente justificados hasta 22 días.
- Respecto a la adjudicación: como deben tenerse en cuenta varios criterios para la adjudicación, al tratarse de contrato de servicios, será de dos meses desde la apertura de proposiciones, salvo que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se establezca otro plazo.

El resto de los plazos a tener en cuenta ya lo hemos ido señalando con anterioridad.

7. En cuanto a la cesión de un inmueble por parte del Ayuntamiento de Elche al organismo autónomo debemos señalar que, en el ámbito de las Administraciones públicas, la cesión o donación de bienes inmuebles viene configurada por el artículo 4.1 p) de la LCSP como un contrato privado excluido del ámbito de la aplicación de dicha norma. Es por ello por lo que se regirá, según el citado artículo 4.2, por sus normas especiales, aplicándose los principios de la LCSP solo para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Esta cesión, como tal, se regularía, según el artículo 20 de la LCAP, en cuanto a su preparación y adjudicación, por normas administrativas –en concreto, por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)–, así como por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y demás normativa local, y, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del Derecho privado, fundamentalmente por los artículos 618 y siguientes del Código Civil, relativos a la donación.

Respecto a la jurisdicción competente, lo será, para los actos de preparación y adjudicación, la contencioso-administrativa, y para los efectos y extinción, la ordinaria.

No obstante lo anterior, buena parte de nuestra doctrina y jurisprudencia (SSTS de 30 de octubre de 1990, de 9 de junio de 1994, de 11 de junio de 1996 o de 23 de enero de 1998) ha venido planteando la posible naturaleza administrativa de alguno de estos negocios o contratos patrimoniales, acudiendo al artículo 19.1 b) de la LCSP, según el cual, también pueden tener naturaleza administrativa otros contratos distintos de los contratos típicos por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley.

Si bien la jurisprudencia y la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa han advertido del riesgo de una interpretación extensiva de esta cuestión, que convertiría en contratos administrativos especiales todos los contratos privados que realiza la Administración.

Como el edificio pertenece a un ayuntamiento, los trámites a seguir para la cesión, se contemplan en la legislación de régimen local. En concreto, el artículo 79.2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el artículo 109.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, permiten la cesión gratuita de bienes patrimoniales de una entidad local a otras entidades públicas, siempre que ello se lleve a cabo para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal. Configura así la normativa patrimonial local, como claramente se deduce de los artículos 110 y 111 del Reglamento de Bienes, una suerte de donación modal, dado que se impone al beneficiario, so pena de reversión del inmueble, la realización de una finalidad que ha de redundar en beneficio de la población de la entidad local cedente (los arts. 145 y ss. de la LPAP regulan la cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales).

Por lo que respecta al procedimiento a seguir por la entidad local, se requerirá el cumplimiento de los trámites relativos a la enajenación de bienes patrimoniales, en concreto, según el artículo 110 del reglamento, se incorporarán al expediente:

- Una memoria de la entidad beneficiaria demostrativa de que los fines a que va a destinar el bien redundan de manera evidente en beneficio de los habitantes del término municipal.
- Certificación del registro de la propiedad acreditativa de que el bien figura inscrito como bien patrimonial de la entidad local.
- Certificación del secretario de la corporación en la que conste que el bien figura en el inventario de bienes y derechos como bien patrimonial de la entidad local.
- Informe del interventor en el que se constate la inexistencia de deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto.
- Dictamen suscrito por técnico en el que afirme que el bien no se encuentra comprendido en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, y que no es necesario para la entidad local ni es previsible que lo sea en los próximos 10 años.
- Tasación pericial, respecto a la valoración del inmueble.

Este expediente habrá de someterse a un periodo de información pública de, al menos, 15 días.

El órgano competente para adoptar la decisión habrá de ser el pleno de la entidad por mayoría absoluta del número legal de miembros (arts. 47.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y 11 del Rgto. de Bienes).

Si se trata de un municipio de gran población, cuyo régimen organizativo se regula en el Título X de la Ley 7/1985, la competencia corresponde a la Junta de Gobierno Local, según el artículo 127 de la citada ley.

Por otra parte, no debe olvidarse que toda enajenación de inmuebles locales ha de autorizarse por la comunidad autónoma si el valor del bien excede del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación; si no excediera de ese límite es necesaria la comunicación a la comunidad autónoma.

8. En cuanto a la titularidad del edificio, una vez realizada la cesión, aplicando supletoriamente, en defecto de legislación local, el artículo 145 de la LPAP, respecto a esta cuestión se debe distinguir si se cedió solo el uso o la titularidad del edificio.

En el primer caso –cesión de uso–, la titularidad sigue perteneciendo al ayuntamiento, aunque el uso corresponda al organismo autónomo para el fin previsto y durante el tiempo pactado. Además, debe cumplirse el mismo, pues en caso contrario es posible la revocación o reversión del uso.

En el segundo caso –cesión de titularidad–, al que parece referirse el caso puesto que nada dice al respecto, la titularidad corresponderá al organismo autónomo.

La aceptación de esta cesión a título gratuito, según el artículo 21.2 de la LPAP, corresponde al director o presidente del organismo.

Por otro lado, según el artículo 16 de la LPAP, salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.

Según los artículos 32 y siguientes de la LPAP, una vez adquirido el inmueble debe darse de alta en el inventario general de bienes y derechos e inscribirlo en el registro de la propiedad, si no lo estuviera.

Como en el edificio se va a alojar un servicio, oficina o dependencia, el mismo deberá ser afectado al uso general o servicio público conforme el procedimiento regulado en el artículo 68 de la LPAP, correspondiendo su resolución al ministro del Interior que es del que depende el organismo autónomo. Así el inmueble adquiere la condición de bien demanial, conforme al artículo 5 de la LPAP.

Finalmente, señalar que el bien cedido debe destinarse al uso previsto por el tiempo pactado, debiendo mantenerse su destino durante los 30 años siguientes. En caso contrario, se considerará resuelta la cesión y el inmueble revertirá al ayuntamiento (art. 111 del RD 1372/1986, de 13 de junio, Rgto. de Bienes de las Entidades Locales).

9. Respecto al acondicionamiento, se trata de un contrato de obras de reforma (arts. 6.º y 106 de la LCSP), no sujeto a regulación armonizada por no alcanzar los 845.000 euros (art. 14.1 de la LCSP).

Las actuaciones previas a realizar se contemplan en los artículos 105 a 110 de la LCSP, pudiendo destacarse:

- Elaboración del proyecto (memoria, planos, pliegos de prescripciones técnicas particulares, presupuesto y programas de desarrollo de los trabajos) y presentación del proyecto por el empresario.
- Informe de la oficina de supervisión del proyecto, al superar los 350.000 euros.
- Aprobación del proyecto.
- Replanteo del proyecto para comprobar la realidad geométrica de las obras y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución.

10. En cuanto a la problemática presupuestaria de esa tramitación, en función de los datos aportados, caben dos alternativas: tramitación anticipada o gastos plurianuales, según el artículo 47 de la LGP:

- a) Tramitación anticipada de expediente del gasto, según lo dispuesto por la Instrucción Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto.

En 2009 se puede llegar hasta el momento inmediatamente anterior a la aprobación del compromiso de gasto. Es decir, se puede llevar a cabo la adjudicación provisional, pero no la definitiva ni la formalización del contrato.

Los documentos a expedir en 2009 serán: TR (tomas de razón de tramitación anticipada) y A (de tramitación anticipada por importe de 4.640.000 euros más el 16% en concepto de IVA, si consideramos que el presupuesto del contrato, los 4.000.000, es sin IVA).

En 2010, se comprueba que existe crédito adecuado y suficiente en el presupuesto para atender el gasto (en este caso existe porque va contra el capítulo 6). Automáticamente, el TR y A, de tramitación anticipada, se convierten en RC y A de ejercicio corriente.

Se procede a la adjudicación definitiva y a la formalización del contrato (documento D por 4.640.000 €, si suponemos que se adjudica sin baja).

Luego vendrá la comprobación del replanteo y el inicio de las obras en el mes de febrero (el plazo va un poco ajustado).

- b) Gastos plurianuales. Tramitamos anticipadamente el contrato en 2009, pudiendo adjudicarlo y formalizarlo, y la ejecución se llevará a cabo en 2010. Estamos ante un gasto plurianual donde no hay ejecución en ejercicio corriente y todo va contra la primera anualidad posterior (2010).

Ejercicio corriente 2009 es 0 (no se expide ningún documento contable de ejercicio corriente).

Primera anualidad posterior 2010 es de 4.640.000 euros.

Documentos contables. Por la aprobación del gasto: RC 100 y A de ejecuciones posteriores por 4.640.000 euros.

Por adjudicación del contratos en baja: D (ejecuciones posteriores) por 4.640.000 euros y RC108 (retención adicional) por 464.000 euros (10% del importe de la adjudicación).

Cumplimiento de los límites, artículo 47:

- 2010: límite máximo de compromiso de gastos un 70 por 100. Crédito inicial capítulo 6 igual a un 70% de 212.415.080 = 148.690.556.
- Límite máximo disponible: $148.690.556 - 123.000.000 - 464.000$ del RC108 = $25.226.556 > 4.640.000$, por tanto, se cumplen los límites del artículo 47 de la LGP.

La ventaja de esta segunda forma es que permite adjudicar el contrato ya en el ejercicio de 2009 y no está sujeto al requisito de existencia de crédito adecuado y suficiente como ocurre con la tramitación anticipada. El inconveniente es que hay que comprobar que se cumplen los límites del artículo 47 de la LGP.

11. Respecto a la reparación de los paneles que es preciso efectuarla inmediatamente para que estén operativos con la mayor rapidez posible, afectando a una cuestión esencial como es la seguridad en el tráfico, se podría tramitar un expediente de contratación de emergencia (art. 97 de la LGCSP). En consecuencia, la forma del contrato podría ser verbal -único supuesto que permite nuestro ordenamiento jurídico- y se podría iniciar inmediatamente sin necesidad de la realización de ningún trámite más, se ordena la retención del mismo y se comunica al Consejo de Ministros.

En cuanto al tipo de contrato, estamos ante un contrato de servicios del artículo 10 de la categoría 1 (servicios de mantenimiento y reparación), aunque también es posible considerar la reparación como la adquisición de paneles nuevos que sustituyan a los deteriorados, en cuyo caso estaremos en presencia ante un contrato de suministros del artículo 9.

Respecto a las alternativas posibles a la tramitación de emergencia serían:

- Adjudicar a través del procedimiento negociado por concurrir la causa prevista en el artículo 154 e), cuando una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputable al mismo demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la tramitación de urgencia.
- Seguir la tramitación de urgencia prevista en el artículo 96, con los efectos que allí se contemplan: reducción de plazos a la mitad, preferencia en el despacho de trámites, etc. Ahora bien, supondría mayor pérdida de tiempo que la tramitación de emergencia.

12. En cuanto al órgano de contratación lo sería la Dirección General de Tráfico, al tratarse de un organismo autónomo.

Respecto a la tramitación, teniendo en cuenta que estamos en presencia de un expediente de emergencia del artículo 97, destacaríamos:

- El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, ordenara la ejecución de lo necesario para reparar los paneles afectados sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley, incluso el de existencia de crédito suficiente (en este caso, hay crédito suficiente ya que el gasto se importa al art. 63, capítulo 6). De este acuerdo se dará cuenta al Consejo de Ministros en un plazo de 60 días.
- Simultáneamente, la DGT autorizará el libramiento de los fondos necesarios para hacer frente al gasto con el carácter de «a justificar» (ADOP a justificar).
- Ejecutadas las actuaciones se complementarán los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa.
- El inicio de la ejecución del contrato no podrá demorarse por más de un mes desde la adopción del acuerdo. En ese plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Código Civil, arts. 618 y ss.
- Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 47.2 y 127.
- Ley 33/2003 (LPAP), arts. 16, 21.2, 32 y ss. y 68.
- Ley 47/2003 (LGP), arts. 44, 47 y 56.
- Ley 30/2007 (LCSP), arts. 4.º, 6.º, 9.º, 10, 14, 16, 93, 94, 96, 97, 105 a 110, 126 a 130, 134, 135, 140, 141, 151 a 159, 163, 291 y disp. trans. tercera.
- RD 1372/1986 (Rgto. Bienes de Entidades Locales), arts. 109, 110 y 111.
- RDLeg. 781/1986 (TR disposiciones en materia de régimen local), art. 79.2.