

**Informe 21/2012, de 14 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Delegación de competencias del Pleno municipal en el Alcalde en los municipios de régimen común. Interpretación que debe darse a la Disposición Adicional 2ª TRLCSP en cuanto a los límites sobre los que se efectúa la distribución de competencias entre el Alcalde y el Pleno municipal. Indelegabilidad de determinadas competencias en materia de contratación.**

## **I. ANTECEDENTES**

El Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Muniesa (Teruel) se dirige, con fecha 16 de octubre de 2012, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

*«Le expido la presente, para solicitar informe acerca del asunto que a continuación se especifica:*

*Ante el informe que se realizó en su día en un asunto relativo a un expediente de contratación gestionado por OFYCUMI-Comarca Cuencas Mineras; organismos a los que pertenecemos; presentado por el Ayuntamiento de Jarque de la Val (en régimen de concejo abierto); y por el que se establece la posibilidad de delegación por el Pleno de la competencia contractual del Pleno (asamblea) en el Alcalde; y dado que el secretario de este Ayuntamiento en su día, informó (como RAF de OFYCUM) en contra de dicha posibilidad, por los motivos que se dirán; realizo la siguiente consulta:*

*1.- Si es posible la delegación de competencia contractual del Pleno en el Alcalde en un municipio que no sea concejo abierto (como el nuestro: 7 concejales); de acuerdo con las motivaciones que se citan en el Informe de la Junta de Contratación 9/2012 de fecha 11 abril respecto al asunto mencionado anteriormente y cuya copia se acompaña. Se advierte que ello supondría la desaparición de los límites establecidos en la Disposición Adicional 2ª de la LCSP 30/2007 de 30 de octubre en cuanto a la competencia contractual del alcalde (10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto ni en cualquier caso la cuantía de 6.000.000 €).*

2.- Hay que tener en cuenta, que si dicha delegación es posible, en cualquier municipio con mayoría absoluta de un partido, o bien por simple acuerdo mayoritario se podría delegar en el alcalde la competencia contractual del pleno; desapareciendo las limitaciones establecidas en la Disposición Adicional 2ª de la LCSP 30/2007 de 30 de octubre.

3.- El informe negativo del secretario sobre la posibilidad de delegación de la competencia contractual del pleno en el Alcalde se basó fundamentalmente en las siguientes consideraciones jurídicas:

A.- El principio de especialidad: La limitación establecida en la Disposición Adicional 2ª de la LCSP 30/2007 de 30 de octubre vendría impuesta por una ley más especial en cuanto a la materia contractual: considerándose que prevalecería sobre la generalidad de la LBRL.

B.- La limitación establecida por la Disposición Adicional 2ª de la LCSP 30/2007 de 30 de diciembre supone claramente una prohibición. Ello se podría considerar como derecho imperativo de necesario cumplimiento y se impondría sobre las consideraciones interpretativas de que la competencia contractual no aparece como indelegable en la legislación de LBRL.

C.- El espíritu de la Ley. La Disposición Adicional 2ª de la LCSP 30/2007 de 30 de octubre lo que persigue es la limitación de la competencia contractual de los alcaldes con la clara finalidad de evitar la discrecionalidad y la indeterminación en la competencia contractual del alcalde; y por otro lado el control y la participación en los contratos de mayor cuantía por parte del pleno (y la oposición al gobierno municipal dentro del mismo). En el caso que se admita la delegación de la competencia del Pleno en el Alcalde, claramente se desvirtúa el fin perseguido y el espíritu de la ley en este caso».

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 14 de noviembre de 2012, acuerda informar lo siguiente:

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.**

El Sr. Alcalde de Muniesa, es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del

Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

La cuestión objeto de informe, se reduce o circunscribe a saber si es posible la delegación de competencia contractual del Pleno en el Alcalde, en un municipio que no sea Concejo abierto, de acuerdo con las motivaciones que se citan en el Informe 9/2012, de 11 de abril, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo al régimen jurídico de la delegación de competencias, en materia de contratación pública, de una Asamblea vecinal, en el Alcalde de un municipio en régimen de Concejo abierto. Pues de ser así, según advierte el Sr. Alcalde, supondría la desaparición de los límites establecidos en la Disposición adicional segunda de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuanto a la competencia contractual del Alcalde (10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto ni en cualquier caso la cuantía de 6.000.000 €).

En principio, se adelanta ya, las consideraciones del Informe 9/2012, de 11 de abril, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, son aplicables a los municipios en *régimen común*, sin que la delegación del ejercicio de las competencias delegadas suponga, en modo alguno, la desaparición de los límites establecidos en cuanto a la competencia del Alcalde como órgano de contratación.

Cuestión distinta es, si todas las competencias del Pleno municipal que se establecen en el apartado 2 de la Disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de Contratos del sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), son delegables.

## **II. Las competencias del Alcalde y del Pleno municipal como órganos de contratación.**

El régimen jurídico de la distribución de competencias en materia de contratación en las entidades locales, viene regulado en la disposición adicional segunda TRLCSP, que, a su vez, en su disposición derogatoria única deroga la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector Público. De manera que las referencias que la consulta contiene a dicha ley (LCSP), deben entenderse realizadas al TRLCSP.

Sobre el alcance y las competencias de los órganos de las entidades locales en materia de contratación, así como acerca del régimen jurídico de su delegación, la Junta Consultiva de Aragón emitió el Informe 11/2011, de 4 de mayo, y el Informe 9/2012, de 11 de abril, en relación a un municipio en régimen de Concejo abierto (que se cita en la consulta del Sr. Alcalde Muniesa), a los que nos remitimos con carácter general, tanto en cuanto a sus fundamentos como a sus conclusiones.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades locales, en materia de contratación, según los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional segunda TRLCSP, se distribuyen de la siguiente forma:

a) A los Alcaldes, y a los Presidentes de las Entidades locales, les corresponden las competencias como órgano de contratación, respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, de los contratos administrativos especiales y de los contratos privados, cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Asimismo corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación

patrimonial cuando su valor no supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

b) Al Pleno le corresponden las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la entidad local.

Asimismo corresponde al Pleno la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

Además, el artículo 51 TRLCSP, al regular la competencia para contratar, establece que:

*«1. La representación de los entes, organismos y entidades del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación, unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre.*

*2. Los órganos de contratación podrán delegar o desconcentrar sus competencias y facultades en esta materia con cumplimiento de las normas y formalidades aplicables en cada caso para la delegación o desconcentración de competencias, en el caso de que se trate de órganos administrativos, o para el otorgamiento de poderes, cuando se trate de órganos societarios o de una fundación».*

De manera que las competencias en materia de contratación de los órganos de las entidades locales son delegables en el TRLCSP.

El artículo 22.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), dispone que el Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a, b, c, d, e, f, g, h, i, l y p, y en el apartado 3 de este artículo, entre las cuales, no figura la competencia en

materia de contratación. De manera que, el régimen jurídico de la delegación de competencias, permite que el Pleno delegue las competencias que le corresponden como órgano de contratación, tanto en el Alcalde, como en Junta de Gobierno Local.

El régimen y procedimiento para la delegación de competencias del Pleno municipal, viene establecido en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF).

La consulta se refiere a la interpretación que debe darse a los límites sobre los cuáles la DA 2ª TRLCSP distribuye las competencias entre los distintos órganos necesarios de un Ayuntamiento. Y, más específicamente, si tales límites deben ser interpretados como una prohibición para la delegación de las competencias, en atención y fundamento a las consideraciones que se realizan en el escrito del Alcalde de Muniesa.

La delegación de competencias del Pleno en el Alcalde, en modo alguno supone una desaparición de los límites establecidos en cuanto a la competencia del Alcalde como órgano de contratación. Tampoco pueden interpretarse los límites conforme a los cuales se distribuyen las competencias entre Pleno y Alcalde, como una prohibición para la delegación, bajo el pretexto de evitar «*la discrecionalidad y la indeterminación en la competencia contractual del alcalde*», pues ni se da tal indeterminación, ni el ejercicio de la potestad de contratación es discrecional. Y, además, cuando el legislador desea establecer una prohibición a la delegación de competencias lo hace, siempre, expresamente.

Mediante la delegación se transfiere al Alcalde el ejercicio de la competencia que le ha sido atribuida legalmente al Pleno, lo que implica el *desprendimiento* de un deber funcional, que ni altera el régimen de competencias del Pleno municipal ni del Alcalde, en cuanto órganos de contratación, ni el contenido y

ejercicio de la potestad de contratar.

Finalmente, el ejercicio de las competencias delegadas es siempre objeto de control por parte del Pleno. En primer lugar, en los términos de la delegación conferida, y, en segundo lugar, en el marco del «*control y la fiscalización de los órganos de gobierno*», atribución que le corresponde, según el apartado 4 del citado artículo 22 LBRL, y es indelegable, —en consonancia con el carácter representativo de dicho órgano colegiado—, que tiene su desarrollo reglamentario en la Sección 4.ª, Capítulo primero, del Título III, del ROF, cuya rúbrica lleva por título «*Del control y fiscalización por el Pleno de la actuación de los demás Órganos de gobierno*»; y en el artículo 42 ROF, según el cual el Alcalde tiene el deber de dar cuenta a la Corporación, en cada sesión ordinaria, de las resoluciones que hubiera adoptado desde la anterior, «*para que los Concejales conozcan el desarrollo de la administración municipal a los efectos del control y fiscalización de los órganos de gobierno, previstos en el artículo 22.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril*».

### **III. El alcance de la delegación de las competencias del Pleno municipal, en cuanto órgano de contratación, en la Disposición adicional segunda TRLCSP. «Delegabilidad» e «indelegabilidad» de determinadas atribuciones del Pleno municipal.**

Es necesario hacer referencia, para poder dar respuesta adecuada a la consulta y entender las razones que parecen motivarla, a varias circunstancias que traen causa de la técnica legislativa utilizada en su día por la LCSP para la distribución de competencias en materia de contratación. Sobre dicha técnica legislativa ya se pronunció el Consejo de Estado, en su dictamen de 25 de mayo de 2006 (Expediente nº 514/2006, sobre el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público). En concreto, la regulación de la distribución competencial de los órganos municipales en materia de contratación pública, fuera de la LBRL, no solo resulta asistemática, sino que además produce ciertas disfunciones y añade complejidad, no deseada por legislador, a la contratación de las entidades locales, como veremos a continuación.

La derogación normativa, contenida en los apartados b) y c) de la Disposición derogatoria única de la LCSP —referente a los artículos 21.1 ñ) y p), 22. 1 n) y o), 33. 2 l) y n), 34. 1 k) y m), 88 y 127 1 f) LBRL; así como a los artículos 23 a) y c), 24 c), 28 c) y d), 29 b), 89, 95.2, 112,113, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 del Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local—; junto a la regulación que la DA 2ª TRLCSP lleva a cabo de la distribución competencial de los órganos de las entidades locales —referida tanto a la contratación sujeta a la legislación de contratos (contratación de carácter ordinario), como a la contratación no sujeta a la legislación de contratos (contratación de carácter patrimonial)—, pueden hacer comprensibles las dudas que manifiesta el Sr. Alcalde de Muniesa en su escrito de consulta.

La regulación que introdujo la LCSP en materia de distribución de competencias, no supuso ningún cambio significativo en cuanto se refiere a la *contratación ordinaria* (la sujeta a la legislación contractual), en relación con los artículos derogados de la LBRL —salvo que se unificó el régimen de competencias del Alcalde y del Presidente de la Diputación y el del Pleno Municipal y Provincial; y se diferenció de forma específica entre contratos típicos o nominados (enumerando a su vez cada uno de ellos), así como administrativos especiales y privados—.

Mayor alcance se advierte, en cuanto a la regulación que contiene la DA 2ª TRLCSP, en materia de *contratación patrimonial*, o de bienes de las entidades locales —se regula de forma separada a qué órgano municipal corresponde la adjudicación de las concesiones demaniales (que también son contratos administrativos, aunque no sujetos al TRLCSP), se abandona, para la distribución competencial entre estos órganos, el requisito de encontrarse la adquisición o enajenación que se pretenda prevista en el presupuesto (con atribución al Pleno siempre, en el caso de que no lo estuviera), así como el dato de si la naturaleza del bien que se adquiere o enajena es de inmueble o



mueble—, y es aquí donde se produce cierta confusión acerca de si determinadas competencias del Pleno municipal, en materia de contratación patrimonial, son delegables o no.

Frente a la norma general del artículo 13.7 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece la posibilidad de delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, siempre que se adopten con dicho quórum; el artículo 22.4 LBRL, establece la *indelegabilidad* de las atribuciones del Pleno municipal que requiera una mayoría especial — conforme a la letra p) del número 2, del mismo precepto—. Y entre las atribuciones que requieren una mayoría especial (quórum de la mayoría absoluta), se encuentran, conforme al artículo 47.2 LBRL, la concesión de bienes y servicios por más de 5 años y que supere el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto, y la enajenación de bienes, que excedan del 20% de los recursos ordinarios.

En su consecuencia, y aunque la atribución de competencias al Pleno municipal para la concesión de bienes y servicios por más de 5 años, y que supere el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto, y la enajenación de bienes, que excedan del 20% de los recursos ordinarios, se ubica ahora en el párrafo segundo de la DA 2ª TRLCSP, y no en la LBRL, hay que entender que las mismas son indelegables por expresa aplicación de la norma del artículo 47.2 LBRL.

### **III. CONCLUSIONES**

I. La DA 2ª TRLCSP regula la atribución de las competencias, en materia de contratación, al Alcalde y al Pleno municipal en cuanto órganos de

contratación, y remite el régimen de su ejercicio y delegación a la LRJPAC y —en el caso de las entidades locales— a la LBRL.

II. El régimen y procedimiento para la delegación de competencias del Pleno municipal viene establecido en el ROF. El Pleno puede delegar sus atribuciones, en todo o en parte, en el Alcalde y en la Junta de Gobierno, sin que la delegación del ejercicio de las competencias suponga, en modo alguno, la desaparición de los límites establecidos en cuanto a las competencias del Alcalde como órgano de contratación.

III. Son indelegables, sin embargo, las competencias atribuidas al Pleno municipal por la DA 2ª TRLCSP, referidas a la concesión de bienes y servicios por más de 5 años y que supere el 20% de los recursos ordinarios del presupuesto, y la enajenación de bienes, que excedan del 20% de los recursos ordinarios, por prohibición expresa del artículo 47.2 LBRL.

**Informe 21/2012, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 14 de noviembre de 2012.**