

Régimen de las garantías en los contratos administrativos. Informe 1/1997, de 10 de marzo.

"Constitución de las garantías provisionales ante el órgano de contratación o en la Tesorería Regional".

TIPO DE INFORME: *Facultativo*

D I C T A M E N

ANTECEDENTES.

Por el Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos y Finanzas se dirige escrito al Sr. Presidente de esta Junta Regional de Contratación Administrativa con el siguiente contenido:

" El Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en su artículo 18.1 b) prevé que las garantías provisionales se constituirán ante el órgano de contratación cuando se trate de aval o seguro de caución que se incorporará directamente al expediente de contratación, sin perjuicio de que su ejecución se efectúe por los órganos de la Caja de Depósitos.

La Ley 1/88, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en su artículo 63.1 prevé que los contratos que celebre la comunidad Autónoma se regirán por la legislación básica del estado y por la normativa autonómica de desarrollo de las mismas; y en el mismo artículo, apartado 2 c), prevé que las fianzas en metálico, en valores o mediante aval prestado por entidad autorizada se constituirán en la Tesorería General.

Ante la múltiples consultas efectuadas a la Caja de Depósitos de esta Dirección General sobre la forma de constitución de la garantía provisional, se hace preciso que por los Servicios Jurídicos de esa Consejería se emita informe sobre la viabilidad de realizarla conforme al apartado primero o bien al apartado segundo de este escrito ".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Con carácter previo al examen de las cuestiones suscitadas ha de llamarse la atención sobre la circunstancia de que el escrito del que se ha dado traslado a la Junta viene firmado por el Director General de Presupuestos y Finanzas.

La cuestión de la admisibilidad de las consultas formuladas a la Junta ha de ser resuelta a la vista de las disposiciones reguladoras del funcionamiento de la misma, y concretamente a través del Decreto Regional 14/96, de 24 de abril. El artículo 13.1 del citado Decreto establece que la Junta emitirá sus informes a petición de los Secretarios Generales de la diferentes Consejerías, del Interventor General y, en su caso, de los Presidentes o Directores de los Entes Públicos u Organismos Autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, al no formularse la consulta por las personas u órganos mencionados, sino por el Director General de Presupuestos y Finanzas, debe de considerarse no admisible la consulta formulada, sin perjuicio de que la misma pueda volver a ser planteada por alguna de las personas u órganos que menciona el art. 13.1 del Decreto 14/96, de 24 de abril, por el que se crea la Junta Regional de Contratación Administrativa.

2. La conclusión sentada en el apartado anterior no impide, no obstante, que se consigne el criterio de la Junta sobre las cuestiones suscitadas, por el carácter evidente que ostentan, con lo que pueden servir de orientación en este supuesto y en los demás similares, sin necesidad de plantear formalmente nueva consulta.

La cuestión que se plantea en el escrito por el que se formula la consulta es la de determinar la normativa que se ha de considerar de aplicación preferente en el ámbito de la Comunidad Autónoma, respecto del lugar donde deben constituirse o depositarse las garantías provisionales cuando se trata de aval o contrato de seguro de caución, bien en la Tesorería Regional, como establece el artículo 63.2.c) de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, o bien ante el órgano de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Real Decreto 390/1996, de 1 de Marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

3. Como una novedad respecto a la anterior legislación de contratos del Estado, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas remite en su artículo 36.1, apartados b) y c) a su desarrollo reglamentario la forma y condiciones de constitución de las garantías provisionales que consistan en aval prestado por alguno de los Bancos, Cajas de Ahorro, Cooperativas de Crédito y Sociedades de garantía recíproca o en contrato de seguro de caución, a diferencia de lo establecido para aquellas que consistan en metálico, en valores públicos o en valores privados debidamente avalados, para los que se determina en el apartado a) del nº 1 del citado precepto legal su constitución, en lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, en las Cajas o establecimientos públicos equivalentes a la Caja General de Depósitos.

Dicho desarrollo reglamentario se produce, como ya se ha manifestado anteriormente, mediante el Real Decreto 390/1996, de 1 de Marzo, el cual en su artículo 18.1.b) prevé la constitución ante el órgano de contratación de las garantías provisionales mediante aval o seguro de caución.

Ante esta nueva regulación y partiendo de la base de que esta Comunidad Autónoma no tiene atribuida por el Estatuto de Autonomía u otra norma legal competencia alguna en materia de contratación administrativa, salvo en lo establecido con carácter general en el artículo 11, apartado g) de dicho Estatuto de Autonomía respecto al desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado en materia de especialidades del régimen jurídico administrativo derivado de la organización propia de la Región, cabe efectivamente preguntarse sobre la aplicabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de lo establecido en el artículo 63.2.c) de la 1/1988, de 7 de Enero.

4. Por lo expuesto, se trata de resolver la cuestión planteada no tanto en función del carácter básico o no básico de la normativa estatal aplicable, pues ante la inexistencia de atribución competencial estatutaria en la materia, resultaría en todo caso aplicable dicha normativa, como de considerar que el citado precepto legal autonómico no está realizando una regulación sustantiva sobre la materia, sino que en el ejercicio de la potestad de autoorganización y en virtud de lo dispuesto en el artículo 11, apartado g) del Estatuto de Autonomía de la Región está realizando una adaptación de las previsiones de las normas estatales a la estructura de la Comunidad Autónoma; en particular, determina los órganos de contratación de ésta, la composición de las Mesas de Contratación, la existencia de un Registro de Contratos y el señalamiento del lugar donde deben depositarse las fianzas.

En resumen puede afirmarse que no existe contradicción alguna entre la normativa estatal y autonómica respecto al lugar donde deben constituirse las garantías provisionales que consistan en aval o seguro de caución, sino que se ha de entender que lo dispuesto en el artículo 63.2.c) de la Ley 1/1988, de 7 de Enero constituye el desarrollo legislativo de las especialidades del régimen jurídico administrativo derivado de la organización propia de la Región resultando directamente aplicable al supuesto planteado, debiendo pues constituirse dichas garantías en la Tesorería Regional, cuando así proceda conforme a la legislación de contratos.

En todo caso es preciso interpretar el art. 63.2.c) de la Ley de Gobierno, a la luz de la nueva legislación en materia de contratación administrativa, esto es, la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, para la que constituye uno de sus objetivos "la simplificación del procedimiento jurídico administrativo de contratación, suprimiendo algunos trámites que se han considerado menos necesarios y estableciendo preceptos concretos que tienden a lograr la indicada simplificación....".

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, esta Junta Regional de Contratación Administrativa entiende que el régimen jurídico aplicable al depósito de las garantías provisionales en los contratos administrativos debe ser el previsto en el correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que deberá recoger el regulado en el artículo 18.1 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.