

INFORME 6/1997, DE 6 DE MAYO, SOBRE EL TIPO DE NEGOCIO JURÍDICO -CONTRATO O CONVENIO DE COLABORACIÓN- QUE PROCEDE CELEBRAR ENTRE LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y EL ORGANISMO AUTÓNOMO IMPRENTA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

ANTECEDENTES

Por la Gerencia del Organismo autónomo Imprenta de la Comunidad de Madrid (en adelante la Imprenta) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa un escrito, del siguiente tenor literal: (...) *como quiera que la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no deja claro el sistema de concursos o acuerdos a los que debería llegar la Imprenta de la Comunidad con las Consejerías, dependencias y Organismos de ellas dependientes para la realización de los trabajos de artes gráficas que las mismas demanden, les rogamos nos informen del sistema a seguir al objeto de establecer un criterio de actuación común a todas las Consejerías*".

CONSIDERACIONES

1.- Se plantea en el presente expediente la cuestión de si la Imprenta, como Organismo autónomo de carácter comercial, dependiente de la Consejería de Hacienda, y prestadora de suministros (papel manufacturado) y servicios (artes gráficas), debe celebrar contratos con otros Organismos de la Comunidad de Madrid sujetos a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) o, si por el contrario, las relaciones de carácter comercial entre la Imprenta y aquéllos deben formalizarse a través de otro tipo de negocio jurídico.

2.- Antes de entrar en el análisis de la cuestión planteada ha de hacerse referencia a la Ley 10/1985, de 12 de diciembre, por la que se crea el Organismo autónomo "Imprenta de la Comunidad de Madrid". En el artículo 2.2 de esta Ley, entre las funciones encomendadas a la Imprenta, se enumera la siguiente:

"Realización para la Asamblea de Madrid y para los Departamentos, Servicios y Organismos de la Comunidad de Madrid de los siguientes trabajos:

- a) Confeción, composición, fotomecánica, montaje, impresión y encuadernación de toda clase de libros, anuarios, memorias, revistas, impresos, carteles, programas y demás publicaciones de edición periódica y singular.

- b) Suministro de toda clase de papel manipulado.
- c) Los derivados de cualquier otra actividad de edición y distribución de las publicaciones de la Comunidad de Madrid, que acordase el Consejo de Gobierno previa audiencia de la correspondiente Comisión de la Asamblea de Madrid."

Es necesario, además, hacer referencia a otras normas autonómicas reguladoras de las relaciones de la Imprenta, en cuanto prestadora de suministros y servicios, con las Consejerías y otros Organismos de la Comunidad de Madrid. Estas normas son: Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de diciembre de 1983, por el que se fijan determinadas normas en relación con la contratación de trabajos de imprenta, en particular la necesidad de conocer el informe-propuesta de la Imprenta de la Comunidad de Madrid; Orden de la Consejería de Presidencia, de 26 de febrero de 1984, por la que se dictan instrucciones de desarrollo del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 1983, sobre contratación de trabajos de imprenta; Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de abril de 1986, por el que se aprueban instrucciones sobre contratación con el Organismo autónomo Imprenta de la Comunidad de Madrid; y Orden de la Consejería de Hacienda, de 21 de abril de 1997, sobre inclusión en los trabajos de imprenta de información relativa al número de ejemplares de la tirada, coste unitario y fecha de la edición.

En el preámbulo del Acuerdo de 10 de abril de 1986 se declara expresamente la vigencia del Acuerdo de 22 de diciembre de 1983 y la Orden de 26 de febrero de 1984. Por otra parte, se establece, aunque sin la necesaria claridad, que los suministros -papel manufacturado- de la Imprenta a los Organismos de la Comunidad de Madrid, en base a los artículos 84 de la Ley de Contratos del Estado (LCE), en relación con el 60 de la misma norma legal, se entenderán realizados por aquéllos. Por último, el Acuerdo regula exhaustivamente el procedimiento a seguir por los órganos de contratación de la Comunidad de Madrid en los encargos de trabajos de imprenta (servicios) al Organismo autónomo y los supuestos y condiciones en que éste, ante ofertas más favorables de la industria privada, puede hacerse o no cargo de los trabajos.

3.- Abordando la cuestión planteada, sin perjuicio de analizar posteriormente la adecuación de las normas citadas en la consideración anterior a la LCAP, debe hacerse referencia a la abundante doctrina sobre esta cuestión, entre ella la emanada de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Es posición mayoritaria en la doctrina la que entiende que las relaciones entre organismos públicos deben instrumentarse generalmente por la vía de los convenios de colaboración y con carácter excepcional a través de contratos administrativos, teniendo en cuenta las dificultades existentes para la

celebración de estos últimos si se aplicasen estrictamente las normas de contratación administrativa, en especial las referidas a la acreditación de no hallarse el organismo incurso en prohibiciones de contratar; el cumplimiento de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social; prestación de garantías; clasificación, etc. Precisamente, en relación con este último requisito, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha entendido, ante la solicitud por algún Organismo autónomo de la clasificación como empresa consultora y de servicios, que la vía para establecer relaciones de carácter sinalagmático con otros organismos públicos es la del convenio de colaboración y en el supuesto excepcional de celebrarse un contrato, si fuese precisa la clasificación, debe acudir a la autorización de excepción de la misma por el Consejo de Ministros o por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, según lo establecido por el artículo 25 de la LCAP.

4.- A la posición más generalizada en la doctrina da respuesta el artículo 3.1 c) de la LCAP, como anteriormente lo hizo el artículo 4.4 de la derogada Ley de Contratos del Estado (LCE). Ambos artículos se refieren a los convenios de colaboración (denominados de cooperación en la LCE) que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí. Estos convenios tienen una diferencia sustancial con aquéllos que las Administraciones Públicas pueden celebrar con los particulares, que reciben igual denominación, y que la LCAP regula en el propio artículo 3.1 d), en igual sentido al del artículo 2.7 de la derogada LCE, salvo en cuanto ésta se refería a la aplicación supletoria a estos convenios de las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos. La diferencia sustancial citada radica en que mientras los convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y los particulares sólo caben en aquellos supuestos en que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la LCAP o en normas administrativas especiales, los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas no tienen tal limitación, por lo que ha de entenderse, *sensu contrario*, que estos convenios sí pueden tener como objeto los propios de los contratos típicos regulados en la LCAP o de los administrativos especiales.

5.- Sentada la conclusión anterior, se analiza seguidamente si las normas citadas en la consideración segunda de este informe se adecúan a la LCAP.

En opinión de esta Junta Consultiva, no resulta acorde con la LCAP considerar que los suministros de la Imprenta a los organismos de la Administración general y a otros

organismos de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid se entiendan ejecutados directamente por ellos, expresión que se emplea en el sentido que lo hacía la LCE cuando se refería a las obras o gestión de servicios públicos o lo hace la LCAP en relación con las obras cuando se ejecuten por la propia Administración. Esta opinión negativa se fundamenta en que la Imprenta, como Organismo autónomo, tiene personalidad jurídica distinta y diferenciada, aunque pueda considerarse de carácter instrumental, de la Administración general de la Comunidad de Madrid y de otros organismos de la Administración Institucional, por lo que difícilmente pueden considerarse suministros ejecutados por éstos los realizados por aquélla.

En cuanto a las demás normas contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de abril de 1986, referidas a la prestación de servicios, trabajos de imprenta o artes gráficas, a pesar del título de aquél (...) por el que se aprueban instrucciones sobre contratación (...); parecen dirigidas más a la celebración de convenios de colaboración que a la de contratos administrativos, faltando en aquéllas -las instrucciones- requisitos y trámites esenciales a los contratos -pliegos de cláusulas administrativas particulares y prestación de garantías, entre otros- exigidos no sólo por la LCAP, sino también por la derogada LCE. Desde este punto de vista, puede entenderse que las normas del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 10 de abril de 1986, sobre prestación de servicios -trabajos de imprenta y artes gráficas- por la Imprenta a los organismos de la Administración general y a otros organismos de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, pueden constituir el marco para la celebración de convenios de colaboración y, en opinión de esta Junta Consultiva, salvo lo que se dirá posteriormente, no contravienen las normas de la LCAP, aunque podrían modificarse si se estima necesario. No obstante, la operatoria que se describe en la Instrucción 7ª del Acuerdo -obtención por los órganos de contratación de ofertas de la industria privada más favorables que las de la Imprenta, en cuyo caso ésta tendrá derecho a realizar los trabajos en iguales condiciones a aquélla, sin perjuicio de poder no hacer uso de tal posibilidad, lo que dejaría expedita la vía para encargar el trabajo al exterior-, que pudo tener sentido en el marco de la contratación directa de la derogada LCE, es difícilmente compatible con las normas de la LCAP, por lo que resultaría conveniente su modificación.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

- 1.- Que el modo habitual de relacionarse el Organismo autónomo Imprenta de la Comunidad de Madrid, en cuanto prestadora de suministros (papel manufacturado) y

servicios (trabajos de artes gráficas), para dar cumplimiento a las funciones que le están encomendadas por el artículo 2 de la Ley 10/1985, de 12 de diciembre, de su creación, con los organismos de la Administración general e Institucional de la Comunidad de Madrid, es a través de los convenios de colaboración, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1 c) de la LCAP.

2.- Que en el supuesto de que se optase por celebrar un contrato administrativo, lo que debe tener carácter excepcional, si por sus circunstancias se hubiese de exigir clasificación, este requisito debe ser sustituido por el Acuerdo del Consejo de Gobierno que autorice, atendiendo a los intereses públicos, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, la no exigencia de aquélla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.3 de la LCAP.

3.- Procede, en opinión de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que por el Organismo autónomo Imprenta de la Comunidad de Madrid se revise y se modifique o se promueva modificación de las Instrucciones 2 y 7 del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de abril de 1986, que se refieren, de una parte, a la consideración de los suministros entregados por la Imprenta a los organismos de la Administración general e Institucional de la Comunidad de Madrid como ejecutados por éstos y, de otra parte, a los supuestos en que el Organismo autónomo puede realizar los trabajos de artes gráficas en las condiciones más favorables ofertadas por la industria privada o no hacer uso de este derecho.