Informe 8/06, de 24 de marzo de 2006. "Régimen jurídico de la contratación de Autoridades portuarias. Plazo de presentación de las proposiciones".

Clasificación de los informes: 1.2 Entidades sometidas a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. 2.2 Contratos privados.

ANTECEDENTES

Por el Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción (C.N.C.) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito de consulta sobre el régimen aplicable a las contrataciones efectuadas por la Autoridad Portuaria no sujetas a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre sobre los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, redactado en los siguientes términos:

"La consulta que se formula a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se plantea como consecuencia de una duda respecto al régimen jurídico aplicable a las Autoridades Portuarias sobre la base de lo siguiente:

- 1. Según el artículo 35 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Ley 27/1992, de 24 de noviembre) las Autoridades Portuarias son organismos públicos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con plena capacidad de obrar.
 - 2. Dispone del artículo 35 de la Ley 27/1992 antes citada y respecto de su régimen jurídico que:
- "2. Las Autoridades Portuarias ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento le atribuya.

En la contratación, las autoridades portuarias habrán de someterse, en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés del organismo y homogeneización del sistema de contratación en el sector público, debiendo someterse en lo establecido en la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones cuando celebren contratos comprendidos en el ámbito de la misma".

- 3. Según lo establecido en la Disposición Adicional 3ª de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre antes citada, se entienden como entidades contratantes a los efectos dispuestos en esa ley "el ente público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias a que se refiere la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y demás administraciones portuarias".
- 4. Por otro lado la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, señala como criterio objetivo para determinar la sujeción a la misma y tratándose de actividades incluidas en su ámbito de aplicación y en el contrato de obras, que se trate de la mera ejecución, el proyecto y ejecución conjunta de obras o la realización por el medio que fuere, de obras de construcción o de ingeniería civil tal y como se define en el artículo 120 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, estableciéndose como límite cuantitativo -tratándose de contratos de obra adjudicados por entidades contratantes del sector de puertos que su importe sea igual o superior a 5.923.624 euros (artículo 8) referente al "Importe de los contratos").
- 5. En el supuesto de que la obra objeto de contratación por parte de la Autoridad Portuaria no supere el indicado límite cuantitativo (5.923.624 euros) y por tanto no proceda la aplicación de la Ley 48/1998, establece la Disposición Adicional 11 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio) que:
- "2. Las entidades públicas incluidas en el ámbito de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, se regirán, en lo no previsto en la misma, por su norma de contratación específica.

El Ministerio al que estuvieran adscritas las citadas entidades podrá aprobar, cuando el régimen de contratación de las mismas sea el de derecho privado, normas o condiciones generales de contratación, afín de asegurar la homogeneización de ésta y el respeto a los principios de publicidad, concurrencia y no

discriminación de la contratación del sector público. El repertorio de las normas o condiciones generales deberá ser informado preceptivamente por el Servicio Jurídico del Estado".

- 6. El Consejo Rector del Ente Público Puertos del Estado, en su reunión del día 3 de mayo de 1993, acordó la aprobación de los criterios generales que deberán observarse en los procedimientos de contratación de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias, dando lugar al Texto Refundido de las Normas Generales de Contratación de dicho ente.
- 7. El problema que se plantea en la presente consulta surge a propósito de aquellos contratos no incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 48/1998, y que no cuentan con previsión expresa en su normativa específica, ya que en las normas generales de contratación del ente público Puertos del Estado y Autoridades Portuarias no contienen regulación alguna respecto de los plazos que rigen en la publicidad que se exige en toda licitación para la adjudicación de los contratos, por lo que surge la duda de cuál debe ser la regulación supletoria que rija en el supuesto como el señalado siendo conveniente saber con certeza, cuál es la legislación supletoria aplicable y cuáles son los plazos que deben regir en la publicidad de las obras que se liciten por la autoridad portuaria en cuantía inferior a 5.923.624 euros.

Por lo que, teniendo en cuenta los citados antecedentes, se formula la consulta acerca del régimen jurídico aplicable y específicamente el plazo que debería preverse para la publicidad de las licitaciones de los contratos de la Autoridad Portuaria que por su cuantía no estén sujetos a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones planteándose la duda de si es aplicable supletoriamente -por su condición de autoridad portuaria de entidad de derecho público con personalidad jurídica propia creada para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil estando compuestos sus órganos de dirección por miembros, más de la mitad de los cuales son nombrados por las Administraciones Públicas (exigencia del artículo 1.3 del TRLCAP)- el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en aquellas cuestiones carentes de regulación en el Texto Refundido de las Normas Generales de Contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias o si por el contrario el régimen jurídico será estrictamente el de Derecho Privado y por tanto los plazos para las licitaciones podrán venir determinados libremente por la Autoridad Portuaria, sin perjuicio del respeto de los principios generales de la contratación pública".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

- 1. La cuestión alternativa concreta que se plantea en el escrito de consulta es la de si los contratos de obras que celebren las Autoridades Portuarias, no sujetos por su cuantía a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, y específicamente el plazo de publicidad de licitaciones deben regirse supletoriamente por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o por el Derecho privado, aplicación supletoria que se producirá –se aclara- en aquéllas cuestiones carentes de regulación en el Texto Refundido de las Normas Generales de contratación de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.
- 2. La cuestión planteada que, obviamente debe ser resuelta con arreglo a la normativa vigente, aunque inicialmente pudo suscitar dudas interpretativas derivadas de la redacción primitiva de la Ley 13/1995, de 11 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, reguladora de los contratos en los sectores del agua, energía, transportes y telecomunicaciones, se intentaron resolver con la modificación que en la primera introduce la Ley 53/1999, de 28 de diciembre adicionando a la misma una disposición adicional undécima que, bajo el título de contratos celebrados en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones viene a establecer que "las entidades públicas incluidas en el ámbito de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, se regirán en lo no previsto en las mismas, por sus normas de contratación específicas" añadiendo que "el Ministerio al que estuvieran adscritas las citadas entidades podrán aprobar, cuando el régimen de las mismas sea el de derecho privado, normas o condiciones generales de contratación a fin de asegurar la homogeneización de ésta y el

respeto a los principios de publicidad concurrencia y no discriminación de la contratación del sector público".

Con arreglo, por tanto, a las disposiciones vigentes, al aparecer expresamente mencionadas en la disposición adicional tercera de la Ley 40/1998, apartado IX, las Autoridades Portuarias, el régimen jurídico de su contratación queda suficientemente claro, debiendo señalarse que para los contratos superiores a los umbrales resultará de aplicación la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, y para los inferiores o excluidos por otra causa de la Ley sus normas específicas de contratación entre las que debe figurar el artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, en virtud del cual las Autoridades Portuarias ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de actuar los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés público y homogeneización del sistema de contratación a través del Texto Refundido de las Normas Generales de dicho Ente, cuya aplicación supletoria resulta tanto de la disposición adicional undécima de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como del artículo 35.2, segundo párrafo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre.

3. Determinada la normativa principal y supletoria aplicable a la contratación de las Autoridades Portuarias, resultó ocioso plantear si por la vía del derecho supletorio puede volver a entrar en juego la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el aspecto de plazos de publicidad de licitaciones, pues estos plazos serán los que resulten del Derecho privado o de las normas específicas de contratación y están reguladas en dicha normativa de manera negativa al no establecer plazo alguno y no existe razón alguna para aplicar en este extremo concreto, al igual que podría decirse de otros muchos, la legislación de contratos de las Administraciones Públicas descartada para las Autoridades Portuarias, en cuanto a contratos superiores a los umbrales, por ser aplicable la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, y en cuanto a los inferiores por resultar aplicable el Derecho privado, sin perjuicio de los criterios recogidos en el Texto Refundido de las Normas Generales de Contratación de las Autoridades Portuarias, en las que, según se hace constar en el escrito de consulta, no figura criterio alguno relativo a plazos de publicidad de licitaciones.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que los contratos celebrados por las Autoridades Portuarias no sujetos a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, se rigen por el Derecho privado y por las normas específicas de contratación, sin que puedan entrar en juego, con carácter supletorio, las de legislación de contratos de las Administraciones Públicas, en el extremo concreto de plazos de publicidad de licitaciones.