

Competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica en materia de contratos administrativos

La legislación estatal en materia de contratación pública contiene una prohibición genérica de pago aplazado del precio en los contratos, excepto en ciertos supuestos, entre otros, "cuando la propia ley de contratos u otra ley lo autorice expresamente". El alcance de esta última referencia ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en la reciente Sentencia 56/2014, de 10 de abril de 2014, en la que concluye que la norma que excepcione la prohibición establecida en los preceptos declarados básicos debe ser estatal, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria.

Grupo de Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

El Boletín oficial del Estado de 7 de mayo de 2014 publica la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2014, de 10 de abril de 2014, dictada a raíz del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2928-2013, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011, por la posible contravención de la legislación básica en materia de contratación administrativa.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional trae causa del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 22 de abril de 2013, en relación con el artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011, en el que se **autoriza el pago aplazado de los contratos administrativos de obra** cuando su valor estimado sea superior a un millón y medio de euros y su plazo de ejecución sea igual o superior a doce meses.

Con fundamento en tal precepto, la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria publicó el 5 de mayo de 2011 un **anuncio de licitación** de la **obra** de acondicionamiento de plataforma de carretera, tramo Rubayo-Puente Agüero, **bajo la modalidad de pago aplazado del precio del contrato**, resolución que, junto con el acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 22 de marzo de 2012, que desestima el recurso de alzada formulado frente a dicha resolución, fue recurrida en vía contencioso administrativa el 27 de enero de 2012.

Sin embargo, a la vista de los artículos 75.7 y 111 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP), que *prohibían el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones públicas, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad del arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que la LCSP u otra ley lo autorice expresamente*, la sala

de lo Contencioso Administrativo formuló una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 44 de la ley cántabra¹.

Tras analizar y exponer el alcance de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de contratación pública, la sentencia aborda el estudio del artículo 44 de la Ley autonómica y su eventual contradicción con la normativa básica estatal, que circunscribe al artículo 87.7 del TRLCSP, cuyo carácter formalmente básico está recogido en su disposición final segunda, apartado 3². Tras reprochar al artículo referido su **imprecisa formulación**, por cuanto la remisión genérica a la ley para el establecimiento de excepciones al régimen de prohibición de pago aplazado no despeja, *prima facie*, la duda de si con ello el legislador ha querido referirse únicamente a la ley estatal³ o, por el contrario, ha pretendido abrir la posibilidad de excepciones establecidas mediante ley autonómica, la sentencia aborda el análisis de la dimensión material de la norma básica estatal. Señala, desde tal perspectiva material, que la prohibición de pago aplazado en los contratos administrativos ha sido la regla general en el derecho español de contratación pública ya desde la Ley de 1995.

Su finalidad se vincula a la exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento, y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario⁴, principio éste que ha adquirido la máxima relevancia en el ordenamiento jurídico español a partir de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Analizado el contenido y alcance del principio de equilibrio presupuestario⁵ concluye que **el régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico**, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las Comunidades Autónomas (art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas).

¹ Entendió la Sala de lo Contencioso Administrativo que al habilitarse dicha excepción mediante ley autonómica, se invade la competencia estatal en materia de legislación de contratos (art. 149.1.18 CE), pues la prohibición de pago aplazado del precio de los contratos administrativos es un principio clásico que limita la capacidad de las partes contratantes en la regulación de los elementos de la obligación, limitación justificada por razones presupuestarias y económicas.

Así, la exposición de motivos de la Ley de contratos del sector público justifica la prohibición en la exigencia de contener el gasto público y el nivel de deuda, así como en la necesidad de asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

² Deben decirse al respecto dos cosas:

— En primer lugar, que el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas, estatales o autonómicas, cuestionadas ante el Tribunal Constitucional, se lleva a cabo siempre de conformidad con la legislación vigente en el momento del pronunciamiento. Ello explica que aun cuando el auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad cita los artículos 75.7 y 111 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP), la sentencia se pronuncia sobre los artículos 87.7 y 127 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, vigente en el momento.

— Se excluye de análisis el artículo 127 del TRLCSP que regula los contratos de obra con abono total del precio.

³ Un ejemplo de excepción autorizada por norma con rango de ley es la introducida por el artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que regula los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

⁴ El efecto es así, sin que requiera excesivo esfuerzo argumental puntualizar que el aplazamiento del pago implica un fraccionamiento temporal de la inversión, que difiere su impacto en el gasto público y lo incrementa debido a los costes de financiación, lo que forzosamente repercute negativamente en el nivel de endeudamiento público.

⁵ Con cita de la doctrina plasmada en las SSTC 157/2011, de 18 de octubre, 195/2011 a 199/2011, de 13 de diciembre, y 203/2011, de 14 de diciembre.

Siendo, por tanto, **competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas**, la misma lógica se extiende a considerar que **sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones**, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma⁶.

En definitiva, sólo el legislador básico está habilitado para fijar las excepciones a la prohibición de pago aplazado de los contratos de las Administraciones públicas y por ello la STC 56/2014, de 10 de abril de 2014 concluye que el artículo 44 de la Ley del Parlamento de Cantabria 10/2010 es inconstitucional y nulo, por **invadir la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica en materia de contratos administrativos**, ex art. 149.1.18 CE.

⁶ Ese criterio se sostuvo en la STC 3/2013, de 17 de enero, en relación con los supuestos de colegiación obligatoria, aunque en aquella ocasión la norma estatal de contraste, el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, no ofreciera margen de duda en su redacción. Y así lo ha recordado el Alto Tribunal en la Sentencia 17/2014, de 30 de enero, FJ 8: "si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5)".

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S.L.P. está integrado por Juan Santamaría Pastor, Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández y Pilar Cuesta de Loño.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma jlpalma@gomezacebo-pombo.com o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Paseo de la Castellana 216, Madrid - 28046 (tel: 915 829 415)

© Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo abogados, S.L.P.