

do y una nueva liquidación de la condena, orden de libertad si ésta resultase extinguida o cancelación del correctivo y determinaciones que procedan como consecuencia de ella; remitirán asimismo a este Ministerio, mensualmente, relación nominal de aquellos a quienes se otorgase el indulto.

Artículo 8.º Las dudas que en el orden judicial se susciten en la aplicación del indulto serán resueltas definitivamente por el Consejo Supremo de Justicia Militar, al cual las Autoridades Judiciales elevarán las consultas que consideren necesarias. Las que se deriven de la acción gubernativa, corresponde resolverlas a este Ministerio, formulándose por conducto de la Asesoría Jurídica.

IGNACIO RODRÍGUEZ DOCAVO

Y

JOSÉ ROBLES MIGUEL

C) LOS DISTINTOS TRAMITES DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACION EN EL EJERCITO

CONSIDERACIONES GENERALES

Si las disposiciones que regulan la administración del Ejército son muy numerosas, en esa misma profusión puede encontrarse la causa de las dudas que, a veces, se plantean al interpretarlas y aplicarlas. Por otro lado, contribuye a la confusión actual el hecho de que en materia de contratación atravesemos unas especiales circunstancias. El Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1911, estaba desarrollado en el Ejército por el Reglamento de Contratación Administrativa en el Ramo de Guerra de 10 de enero de 1931. Establecida la nueva redacción del citado Capítulo en virtud de la Ley de 20 de diciembre de 1952 y no habiéndose publicado hasta la fecha otro Reglamento que aplique en el Ministerio del Ejército, se plantea el problema de dilucidar cuáles son las disposiciones del antiguo que pueden continuar utilizándose por no haber sufrido modificación. Y si bien hay extremos en las que no cabe duda en cuanto a su vigencia o derogación, pueden encontrarse otros sobre los que no existe la misma seguridad y dan lugar a que se adopten, en la práctica, criterios diferentes, fruto de interpretaciones subjetivas, que carecen de la debida unidad y generalidad.

Por último, la publicación de la Orden de 28 de febrero de 1961 ("D. O." núm. 59), por la que se establecen nuevas normas y delegaciones para los trámites de aprobación de los gastos y del procedimiento de realizarlos, ha contribuido a que surjan nuevas incertidumbres en

cuanto a la exacta aplicación de algunas de las disposiciones que regulan la contratación administrativa en el Ejército.

Lejos de nuestro propósito, el establecer afirmaciones concretas y sin pretender ni mucho menos señalar el verdadero camino, juzgamos interesante dedicar unas líneas a estos problemas, aunque no sea más que para avivar la inquietud de los en ellos interesados, por si entre todos es posible encontrar las mejores soluciones o poner de manifiesto la conveniencia de que se unifiquen oficialmente los criterios distintos y las actuaciones dispares.

1. *La ordenación del gasto.*

Según el artículo 67 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, cada Ministro dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes al Departamento de su respectivo cargo, dentro de los créditos autorizados para los mismos y con arreglo a las disposiciones de aquella Ley.

Esta facultad podrá delegarse por los Ministros en los Directores y demás agentes de la Administración pública, en los términos que establezcan los respectivos Reglamentos.

Tan sólo cuando la índole de los servicios exija que su ejecución dure más tiempo del que comprenda el período del presupuesto, será necesario que el gasto se autorice por Decreto acordado en Consejo de Ministros, oyendo al de Estado en pleno.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en su artículo 14, al señalar las atribuciones de los Ministros, como Jefes de sus Departamentos, recoge en su apartado 10 la de disponer los gastos propios de su Ministerio —siempre que no estén reservados a la competencia del Consejo de Ministros dentro del importe de los créditos autorizados e interesando del Ministerio de Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes.

Si bien, según el art. 21 de la Ley citada últimamente, los Ministerios del Ejército, Marina y Aire se regirán, en lo que afecta a su organización, mando o jerarquía, por sus disposiciones especiales, no hay duda que en cuanto a ordenación de gastos no constituye el Ejército una excepción y es facultad que ejercita el Ministro de acuerdo con las normas generales de la Ley de Administración y Contabilidad.

Relacionando esta función con el Reglamento de Contratación Administrativa en el Ramo de Guerra de 10 de enero de 1931, hemos de considerar que la ordenación global de los gastos se realiza en el proyecto de presupuesto y se concretará, por lo que a contratación se refiere, al aprobar el Ministro del Ejército los Planes de Labores y de Necesidades de los distintos servicios militares, aplicando los créditos a tal fin asignados al Departamento en los presupuestos generales del Estado.

Es obvio que han de diferenciarse los conceptos de "ordenación de gastos" y "ordenación de pagos", pues si el primero acabamos de ver que es competencia del titular del Departamento, es el segundo misión del de Hacienda, ejercida a través del Ordenador General de Pagos del Estado, que a su vez dispone de un delegado especial en el Ministerio del Ejército, perteneciente al Cuerpo de Intendencia.

Ordenación del gasto, más que ordenar que los gastos se hagan, es poner en orden los gastos que han de hacerse.

Ahora bien, esta ordenación del gasto, es decir, esta previsión general de los que han de realizarse, tiene que completarse con otro trámite dentro del Ministerio del Ejército, según la legislación actual, para que se lleven a cabo los distintos gastos concretos que es necesario efectuar en cumplimiento de aquella ordenación generalizada. Y, por otra parte, hay también una serie de gastos especiales, imprevistos o, en general, no incluidos en dichos Planes, que requieren una autorización previa para ser realizados. Así nos encontramos con otro momento distinto en la tramitación de los expedientes de la contratación administrativa militar.

2. *La aprobación del gasto.*

Es preciso comenzar por decir que frecuentemente se interpreta de manera errónea el contenido de la facultad que a los distintos Organismos o Autoridades militares compete en orden a la aprobación de gastos. Tal vez no es demasiado feliz esta expresión que puede inducir a pensar se trata de prestar la conformidad final a un gasto ya realizado.

En efecto, hasta gramaticalmente la palabra "aprobar" encierra el sentido de dar por buena una cosa que ya ha tenido lugar. Y, sobre todo, unida a la de "gasto", que, aparte de acción de gastar, significa lo que se ha gastado, es explicable que se considere el trámite recogido en la frase "aprobar el gasto" como el término de un expediente de contratación.

La verdad es, por el contrario, que la aprobación del gasto se refiere a un momento anterior a su ejecución, por lo cual afecta realmente a la autorización necesaria para que aquél se lleve a cabo, sin que en ningún caso puede identificarse con esa aprobación final que supone la elevación a definitivas de las adjudicaciones provisionales o de las propuestas de adjudicación. Elevación que, además, tiene lugar cuando el gasto aún no se ha consumado.

Suponiendo que aquél trámite sea indispensable, pues después haremos algunas consideraciones a este respecto, lo que parece aconsejable es modificar su denominación llamándolo, por ejemplo, "autorización previa del gasto". Al fin y al cabo "autorizar" es conceder facultad o permiso para hacer alguna cosa y junto con la palabra "previa" refleja-

ría mejor el verdadero contenido y significación que con relación al gasto tiene el trámite que estamos comentando.

Sin detenernos a analizar disposiciones demasiado remotas que regularon esta facultad dentro del Ejército y limitando el estudio a la aprobación de los gastos directamente relacionados con la contratación, vemos como a través del tiempo es necesario que vayan renovándose periódicamente aquellas normas que señalan, sobre la base de límites económicos, las facultades de Organismos y Autoridades. Y así la Orden de 14 de junio de 1940 ("D. O." núm. 137) es sustituida por la de 29 de noviembre de 1950 ("D. O." núm. 272), que autoriza los pagos al pie de caja hasta 10.000 ptas., y fija las siguientes cuantías para la aprobación de gastos:

Hasta	10.000 pesetas	—	Juntas Económicas
"	100.000 "	—	Jefes Servicios Regionales
"	250.000 "	—	Capitanes Generales
"	500.000 "	—	Directores Generales
"	1.000.000 "	—	Subsecretario
	Créditos presupuestarios	—	Ministro.

La Orden de 8 de febrero de 1951 ("D. O." núm. 32) aclara que la anteriormente citada no excluye la fiscalización previa ni la aplicación de los preceptos del Reglamento de Contratación Administrativa en el Ramo de Guerra de 10 de enero de 1931. La necesidad de la publicación de esta Orden es prueba de la confusión a la que antes se hizo referencia en cuanto a lo que verdaderamente debe entenderse por "aprobación del gasto".

Una excepción al principio general establecido por la Orden citada de 29 de noviembre de 1950, la constituía el art. 20 de la de 27 de noviembre de 1954 ("D. O." núm. 271) por la que se dictan normas para el régimen económico-administrativo de los Establecimientos fabriles dependientes de la Dirección General de Industria y Material del Ministerio del Ejército. Sin duda la conveniencia de proporcionar a dichos establecimientos una mayor agilidad funcional en el aspecto económico, dado su carácter industrial, inspiró esta elevación en la cuantía de los gastos que podían aprobar las Juntas Económicas de las Fábricas Militares con respecto a las de los demás Centros, Organismos y Servicios del Ejército.

El referido artículo, si bien no alteraba las facultades del Subsecretario y de los Directores Generales hacía ascender hasta 100.000 ptas. el límite establecido para la aprobación de gastos por las Juntas Económicas y concedía a los Directores de dichos Establecimientos la autorización para acordarlos, en casos de extremada urgencia, hasta 2.000 pesetas, dando cuenta a dicha Junta.

La Orden de 22 de diciembre de 1954 ("D. O." núm. 294), hizo extensiva la anteriormente aludida al Parque Central de Ingenieros y concede determinadas facultades al General Jefe de Ingenieros del Ejército.

En lo que se refiere a los Cuerpos Armados, ha de tenerse en cuenta

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

la Orden de 5 de marzo de 1953 ("D. O." núm. 54) por la que se señalan las cuantías de los gastos que pueden acordarse con cargo al Fondo de Atenciones Generales, en la siguiente forma:

- Junta Económica: Menos del 80 por 100 del importe de los ingresos mensuales.
Subinspector: 20 por 100 restante para gastos extraordinarios.
Jefe del Cuerpo: 2.000 pesetas en casos urgentes.

Reseñadas tan sólo las principales disposiciones que tienen relación con la aprobación del gasto, hemos de hacer ahora referencia más detallada a la nueva regulación establecida por la Orden de 28 de febrero de 1961 ("D. O." núm. 59). Esta Orden contiene tres partes distintas:

- a) La que se refiere al importe de los gastos que pueden realizarse al pie de caja.
- b) La que afecta a las cuantías con arreglo a las cuales están facultados para aprobar gastos los distintos Organismos y Autoridades Militares.
- c) La que tiene relación con el establecimiento de delegaciones del Ministro del Ejército en otras Autoridades, para la aprobación del procedimiento de contratación.

Analizaremos por ahora tan sólo las dos primeras partes citadas, dejando la última para el momento en que tratemos especialmente del trámite a que la misma se refiere.

En el primer aspecto, esta Orden de 28 de febrero de 1961, eleva a 20.000 pesetas el límite de 10.000 que la de 29 de noviembre de 1950 ("D. O." núm. 272) establecía para los pagos al pie de caja, bien entendido que dentro de cada mes y por un mismo capítulo y artículo del Presupuesto, no podrá satisfacerse mayor cantidad a una misma persona o entidad.

En el segundo, establece las siguientes cuantías:

Junta Económica	50.000	pesetas
Jefes Servicios Regionales	250.000	"
Capitanes Generales	500.000	"
Directores Generales	1.000.000	"
Subsecretario	2.000.000	"
Ministro		Créditos Presupuestarios

Se exceptúan los gastos superiores a un millón de pesetas que deban realizarse con cargo a créditos calificados como de primer establecimiento o de inversión, cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros, en virtud de lo que dispone el apartado 15 del Artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957.

La Orden de 28 de febrero de 1961, deroga expresamente al art. 20

de la de 27 de noviembre de 1954 ("D. O." núm. 271) por el que se fijaban a las Juntas Económicas de los Establecimientos dependientes de la Dirección General de Industria y Material unas facultades de aprobación de gastos que alcanzaba las 100.000 ptas. Sin duda la circunstancia de que en virtud de lo dispuesto en la Ley 44/1959, de 30 de julio, todas las Fábricas Militares han de pasar a depender de la Empresa Nacional constituida por el Instituto Nacional de Industria, ha hecho aconsejable anular la mencionada excepción para obtener una mayor unidad entre todos los servicios militares.

Sin embargo, no nos resistimos a comentar algunas de las dudas que esta disposición puede originar y sobre las que expondremos nuestra opinión.

En primer término, ha de tenerse en cuenta que el art. 20 de la Orden de 27 de noviembre de 1954 ("D. O." núm. 271), por la que se regula el régimen económico-administrativo de los ya mencionados establecimientos fabriles, contiene diversas prevenciones distintas de la simple designación de los Organismos o Autoridades a las que compete la aprobación de gastos, de acuerdo con su cuantía. Por ello es importante considerar si aquellas prevenciones continúan en vigor y tener presente que no todas las Autoridades a que se refiere la Orden de 28 de febrero de 1961 tienen intervención en la aprobación de los gastos de dichos Establecimientos.

Entendemos que la interpretación de la norma derogatoria de esta Orden ha de entenderse en el sentido de que el art. 20 tantas veces repetido de la de 27 de noviembre de 1954 queda modificado tan sólo por lo que se refiere a las cuantías de los gastos que pueden aprobar las Autoridades y Organismos en el mismo comprendidas, y que serán en lo sucesivo las nuevas que señala aquella.

También estimamos oportuno considerar que la expresión "créditos presupuestarios" para fijar las facultades de aprobación del Sr. Ministro, no supone que las atribuciones de las demás Autoridades dejen de afectar a los fondos de esta clase ni elimina que las de aquél y éstas se ejerzan también sobre los gastos que hayan de realizarse con cargo al Fondo de Atenciones Generales.

2. *La crítica del gasto.*

Una vez obtenida la aprobación del gasto, mejor dicho, después de concedida la "autorización previa" para que, admitida su necesidad, pueda seguir la tramitación reglamentaria del expediente, en el que ha de figurar la propuesta de la Junta Económica o de la que reglamentariamente debe formularla, con los justificantes que sean del caso y el certificado de existencia de crédito, se llega a otro momento del expediente de contratación: la crítica del gasto.

Esta intervención crítica o fiscalización previa del reconocimiento de obligaciones o gastos es la facultad que compete al Interventor General

de la Administración del Estado o a sus Interventores delegados para examinar, antes de que se dicte el correspondiente acuerdo, todo expediente o documento en que se formule una propuesta de gasto, con objeto de conocer si su contenido y tramitación se han ajustado a las disposiciones legales que en cada caso sean aplicables.

La crítica del gasto en los expedientes de contratación y análogos, se hará por medio de informe que abarca tres aspectos fundamentales:

- a) La existencia de crédito.
- b) La legalidad de la imputación presupuestaria.
- c) La procedencia del sistema o forma de celebración de la contratación proyectada.

La Orden de 26 de abril de 1955 ("D. O." núm. 116) por la que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 8.º de la de 11 de octubre de 1953, se acomodan las disposiciones del Decreto de 11 de septiembre del mismo año, a las modalidades de los servicios que tienen a su cargo los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, es la que venía regulando el ejercicio de las funciones interventoras por lo que a este requisito de la crítica del gasto afecta.

El Decreto 954/1961 de 31 de mayo de 1961, modifica el límite de la competencia de los Interventores-Delegados a efectos de la fiscalización previa, y la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de julio de 1961 acomoda las disposiciones de dicho Decreto a los servicios de Intervención de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire.

Las facultades de las distintas Intervenciones en orden a la fiscalización previa del gasto, son las siguientes:

a) La Intervención General de la Administración del Estado cuando la cuantía de la obligación sea indeterminada o exceda de un millón quinientas mil pesetas, así como también cualquiera que sea su cuantía cuando se derive o tenga el carácter de modificación o adicional de otras que inicialmente hubieran sido sometidas a su fiscalización o esté comprendida en el art. 67 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, es decir, cuando su ejecución haya de durar más tiempo que el que comprende el período del presupuesto.

Es de observar que la Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de febrero de 1959 ("B. O. del E." núm. 56) declara que los párrafos tercero y siguientes del art. 67 de la Ley de Contabilidad no son aplicables cuando la ejecución de los servicios no dure más tiempo del que comprenden los dos períodos de un presupuesto bienal.

b) Los Interventores Generales del Ministerio del Ejército, del de Marina y Aire, cuando su importe sea superior a quinientas mil pesetas e inferior a un millón quinientas mil pesetas, pudiendo delegar esta facultad en sus Interventores subordinados cuando lo consideren necesario.

c) Los Interventores regionales, de Capitanías y Comandancias Generales, Regiones y Zonas Aéreas, Departamentos Marítimos, Direcciones Generales y Dependencias de la Administración Central, según la Autoridad a quien corresponda hacer el reconocimiento de la obligación o gasto, cuando su cuantía exceda de doscientas cincuenta mil pesetas y no sea superior a quinientas mil pesetas.

d) Los Interventores de Plazas, Establecimientos, Centros y Servicios, Bases Navales, Sector Naval de Cataluña, Fuerzas Navales del Estrecho y demás Intervenciones subordinadas cuando la cuantía de la obligación o gasto no exceda de doscientas cincuenta mil pesetas.

Cuestión interesante es la derivada de la modificación que introduce el Orden de 19 de julio de 1961 con respecto a la de 26 de abril de 1955 en cuanto a las prevenciones que han de observarse para determinar la competencia de las distintas Intervenciones a los efectos indicados. Si antes se prohibía el fraccionamiento de los gastos que se "derivasen de un solo acto o contrato administrativo", la prohibición afecta ahora el fraccionamiento de los que "deban dar lugar a un solo acto o contrato administrativo". Pero el análisis y comentario de esta diferencia puede constituir el tema de un trabajo especial.

4. *La aprobación del procedimiento de contratación.*

El informe fiscal al que se acaba de hacer referencia, aparte de encerrar la sanción de la Intervención General de la Administración del Estado o de sus Interventores Delegados con respecto a la procedencia del gasto en cuanto a los créditos con que debe ser atendido y al procedimiento de llevarlo a cabo, constituye un valioso asesoramiento para la Autoridad u Organismo a quien según el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública corresponde aprobar el sistema de contratación.

Al Consejo de Ministros, con el previo dictamen del de Estado en algunas ocasiones; al Ministro o al Jefe de la Dependencia, corresponde según los casos la aprobación del procedimiento por medio del cual ha de llegarse a la contratación. En los distintos apartados de los arts. 54 y 57 del Capítulo V ya citado, se contienen los supuestos con arreglo a los cuales se puede llegar a contratar por los sistemas de concurso o concierto directo, como excepción a la norma general de la subasta que se establece en el art. 49. En el 58, se regula la forma de ejecución directa de las obras y servicios públicos.

Desde el punto de vista de la aprobación del procedimiento se puede plantear una de esas dudas a que al principio aludíamos, derivada de la precaria vigencia del Reglamento de Contratación Administrativa de 1931.

Así, concretamente en lo que se refiere a la Autoridad que ha de

aprobar el procedimiento de subasta, disponía este Reglamento, tanto en lo que afecta a los contratos generales como a los locales —distinción ésta sin mucha razón de ser en la actualidad— que era necesario “Proponer al Ministro la autorización por Real Orden, para celebrar aquélla”.

Sin embargo, el art. 49 del Capítulo V, aprobado por Ley de 20 de diciembre de 1952, al establecer la subasta como norma general de adquisición, no asigna concreta y exclusivamente al Ministro la facultad de autorizarla, haciéndose tan sólo referencia en el 50 a la necesidad de Orden Ministerial para acortar los plazos de los anuncios en los casos urgentes. En el art. 51, al emplear la expresión “la autoridad que acuerde la celebración de la subasta...” permite deducir que esta Autoridad no es en todos los casos el Ministro. Y en el 53, al tratar de la anulación de la subasta, dice que en estos supuestos corresponde al Ministerio de que se trate decidir si ha de celebrarse una nueva licitación o si la obra o servicio debe ser objeto de contratación directa. Asimismo se dice en el repetido Capítulo V que cuando las leyes establezcan reserva o las circunstancias especiales de la obra o servicio lo exijan a juicio del Ministro correspondiente, se consignará el precio en pliego cerrado por la Autoridad que acuerde la subasta, de lo que se deduce que es posible la existencia de una Autoridad distinta del Ministro que apruebe la celebración de aquel acto.

Todos estos preceptos pudieran inducir a pensar, por contrario, que en los casos normales no es necesario que la autorización para celebrar la subasta sea siempre concedida por el señor Ministro.

En efecto, resultaría extraño que para una adquisición inferior a 100.000 pesetas, por ejemplo, el procedimiento normal de subasta hubiera de someterse a la aprobación ministerial, cuando el excepcional del concierto directo puede ser aprobado por el Jefe de una Dependencia, basándose en el apartado 13 del art. 57 del Capítulo V de la Ley de Contabilidad.

Teniendo esto presente, junto con el criterio de amplitud y elasticidad que informa la exposición de motivos de la Ley de 20 de diciembre de 1952, pudiera justificarse que se consideren inaplicables los preceptos del Reglamento de 1931 en cuanto a la necesidad de que la subasta, procedimiento normal de contratación, haya de ser aprobada en todos los casos por Orden ministerial.

Sin embargo, esta duda ha venido a quedar aclarada cuando, en contestación a la consulta de una Dirección General a la que se le había planteado, la Subsecretaría del Ministerio del Ejército comunica con fecha 12 de enero de 1959 la resolución del señor Ministro en el sentido de que es necesaria su autorización para la aprobación de las subastas que se vayan a celebrar, si bien esta facultad podrá ser delegada en el General Subsecretario y en los Directores Generales del Ministerio.

Finalmente, esta cuestión ha sido resuelta, al menos en parte, por las delegaciones que establece la Orden de 28 de febrero de 1961 (“D. O.” número 59) a que hemos hecho referencia al tratar de la aprobación del gasto.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Así, la tercera parte de dicha Orden, en su art. 2.º, establece con carácter permanente mientras no se disponga otra cosa y sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que exija la legislación vigente, las siguientes delegaciones concedidas por el señor Ministro en aquellos casos en que a esta Autoridad compete la aprobación del procedimiento de contratación:

	En favor del Excmo. Señor General Subsecretario	En favor de los Excelentí- simos Sres. Directores Ge- nerales
	Hasta	Hasta
En los expedientes de subasta y concurso que comprendan adquisiciones de cuantía	1.000.000 pesetas.	500.000 pesetas.
En los expedientes de concierto directo que comprenda adquisiciones de cuantía	500.000 "	250.000 "
En los expedientes de ejecución directa por la Administración que comprenda adquisiciones de cuantía	250.000 "	100.000 "

Quedan exceptuados de dicha delegación los expedientes de contratación sobre gastos de primer establecimiento por su condición especial y aquellos que aparecen comprendidos en el apartado c) del caso 3.º del artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y reservada al señor Ministro su aprobación en la cuantía correspondiente según la legislación en vigor.

Hemos de interpretar que la frase "que comprenda adquisiciones de cuantía" podía haberse reducido diciendo solamente "de cuantía" pues no todas las contrataciones tienen por objeto una adquisición y, sobre todo, porque en los expedientes de ejecución directa por la Administración son precisamente las adquisiciones de los materiales necesarios las que han de someterse a la norma aplicable del Capítulo V de la Ley de Contabilidad, según su art. 58 bis.

Plantea, además, este apartado 2.º de la Orden de 28 de febrero de 1961, el problema de si en los expedientes de subasta o concurso inferiores a 100.000 pesetas, ha de ser aprobado también el procedimiento por los Directores Generales, actuando en delegación del Ministro. Resultaría extraño, como antes hemos hecho resaltar, que el concierto directo, que constituye una excepción, pueda ser acordado por el Jefe de la Dependencia cuando no exceda de 100.000 pesetas (apartado 13 del artículo 57 del Capítulo V de la Ley de Contabilidad) y en cambio no se aclare que los procedimientos de subasta o concurso, cuando se trata de

contrataciones que no excedan de aquella cuantía, puedan también ser aprobadas por dicho Jefe. No ha de olvidarse que según la circular de la Intervención General de la Administración del Estado de 19 de junio de 1953, por la que se da conocimiento de la Orden del Ministerio de Hacienda de 28 de mayo del citado año, deben usarse con criterio restrictivo las excepciones al principio general de la subasta. Cabe, pues, que se celebren licitaciones de esta clase para importes inferiores a 500.000 pesetas y, por consecuencia, a 100.000, pues la diferencia sólo estriba en la Autoridad —Ministro o Jefe de la Dependencia— que acuerda el procedimiento.

No obstante, es tan infrecuente la posibilidad de que este problema se presente en la práctica, que sólo como disquisición teórica lo apuntamos.

Lo cierto es que, de no ser por la aclaración contenida en la Orden del Ministerio de Hacienda a que acaba de hacerse referencia, podríamos interpretar al pie de la letra el artículo 57 de la Ley de Administración y Contabilidad, cuando establece: "quedan exceptuados de las solemnidades de subasta y concurso y podrán ser concertados directamente por la Administración los contratos siguientes".

En efecto, la primera parte de este precepto es terminante e induce a pensar que la palabra "podrán" contiene ya una afirmación permanente, más bien que una posibilidad dudosa que haya de utilizarse con criterio de limitación en los casos en que se pueda justificar.

5. *Elevación a definitivas de las adjudicaciones provisionales y aprobación de las propuestas de adjudicación.*

Según el Reglamento de Contratación Administrativa en el Ramo de Guerra de 10 de enero de 1931, la adjudicación definitiva, es decir, la aprobación de las adjudicaciones provisionales o de las propuestas de adjudicación, se verifica de Real Orden, o lo que es lo mismo, en la actualidad por Orden ministerial.

Este precepto general no ha sido modificado por la nueva redacción del Capítulo V, aprobada por Ley de 20 de diciembre de 1952, ni cabe suponer mientras expresamente no se afirme lo contrario, que la facultad de aprobación de gastos que hemos comentado anteriormente puede identificarse con el r  mite de que ahora tratamos. Si aquélla ha de obtenerse casi al comienzo del expediente, es ésta poco menos que remate del mismo centralizada en la Autoridad ministerial y ejercida tanto en los casos de subasta como en los de concurso y concierto directo.

Hemos, sin embargo, establecido la diferente terminología de "elevación a definitivas de las adjudicaciones provisionales" y "aprobación de las propuestas de adjudicación" de acuerdo con el criterio reiteradamente sustentado por el Consejo de Estado en el sentido de que la adjudicación provisional sólo cabe en la subasta. Al ser en ella automática la resolución en favor del mejor oferente desde el punto de vista econ  -

mico, puede la Junta o Tribunal que la preside proceder a la misma en el propio acto de la subasta, si bien sea con carácter provisional, afirma aquel Alto Centro Consultivo.

En el concurso, por el contrario, así como en los casos de concierto directo en que la adjudicación es discrecional o ha de hacerse en favor de un proveedor determinado por las circunstancias especiales que en él se den, al no ser preceptiva la resolución en el acto, sólo al Ministro o a quien haya de decidir en última instancia corresponde efectuar la adjudicación, sin que medie otra de carácter provisional, sino tan sólo una propuesta por parte de la Junta o Tribunal. De esta manera, la única resolución que al licitador se comunica tiene ya el carácter de definitiva.

Es de observar que el dictamen del Consejo de Estado al que venimos aludiendo se refiere sólo al concurso como sistema de contratación en que no es posible la adjudicación provisional, por no ser en él automática —como en la subasta— la resolución en favor de la oferta más ventajosa económicamente. Pero entendemos que análogas razones pueden aplicarse al concierto directo, bien se celebre sin concurrencia de licitadores o con ella, pues aún en este último evento la adjudicación tiene carácter discrecional, al basarse en la comparación entre precio y calidad.

En cualquier caso, el principio general de que la última resolución ha de hacerse por Orden ministerial, presenta la excepción del caso especial que recoge el artículo 79 del Reglamento de Contratación de 1931 en cuanto a las adquisiciones directas inferiores a 2.500 pesetas. En este supuesto, la tramitación y aprobación del expediente correspondía a la Junta Económica. Por consiguiente, no era necesario remitir los expedientes para que el Ministro efectuara las adjudicaciones y, sin duda, se consideraba cumplido el trámite del informe interventor anterior a aquéllas, cuando de las Juntas formaba y forma parte un funcionario del Cuerpo de Intervención Militar.

La cuantía de 2.500 pesetas coincidía entonces con la cifra que marcaba la facultad de las Juntas Económicas para aprobar gastos y es evidente que el espíritu de esta legislación pretendía circunscribir a las propias Juntas, en orden a la rapidez, la posibilidad de que los expedientes inferiores a la referida cantidad, por su escasa importancia económica, fueran resueltos completamente dentro de ellas, sin más trámites dilatorios.

Al convertirse las 2.500 pesetas del año 1931 en las 10.000 del año 1950, y actualmente en las 50.000 de la Orden de 28 de febrero de 1961, puede interpretarse con un criterio de analogía y de amplitud, que el precepto del Reglamento de Contratación, según el cual la terminación del expediente era aprobada dentro de la propia Junta, alcanza hoy a aquéllos tramitados por el sistema de concierto directo y que no exceden de 50.000 pesetas. Si bien ninguna disposición lo determina expresamente, la realidad que tantas veces se impone, la lógica que siempre ayuda a la interpretación y la práctica que en muchas ocasiones puede señalar el me-

por camino, vienen determinando la aplicación extensiva de este criterio que proporciona agilidad al procedimiento y no está en oposición con una perfecta garantía en sus resultados ni con ningún precepto legal.

En consecuencia, y como resumen, entendemos que la elevación a definitivas de las adjudicaciones provisionales o la aprobación de las propuestas de adjudicación corresponde como norma general al señor Ministro, con excepción de los expedientes de concierto directo de cuantía inferior a 50.000 pesetas, que son aprobados definitivamente por la propia Junta.

El preceptivo informe interventor, que ha de preceder a esta decisión, será ejercido por la Intervención General del Ejército en todos los casos, con la excepción de aquellos expedientes que, según acabamos de ver, puede aprobar la Junta, entendiéndose entonces que el informe fiscal es formulado por el Interventor que forma parte de la misma.

Otra excepción hemos de considerar, sin embargo: La que introduce la Orden de 26 de diciembre de 1953 (C. L. 146) que desarrolla el Decreto-ley por el que se reorganizan los servicios administrativos del Ejército. En su artículo 2.º, al establecer las misiones de la Dirección General de Servicios, incluye la de resolver los expedientes de contratación y enajenación de cuantía inferior a 500.000 pesetas. Y el artículo 10 asigna la misma facultad a los Subinspectores hasta la cifra de 250.000 pesetas.

Si la palabra "resolver" significa tomar una resolución terminante, no puede dudarse que el legislador ha querido conceder a la Dirección General de Servicios y a los Generales Subinspectores, la misión de aprobar, en cuanto a los servicios de Intendencia enumerados en el artículo 1.º de la citada Orden de 26 de diciembre de 1953, las adjudicaciones provisionales o las propuestas de adjudicación que vienen a constituir el final de los oportunos expedientes.

Las resoluciones de los Generales Subinspectores irán precedidas en este caso del informe fiscal formulado por el Interventor Regional.

COMENTARIOS Y CONCLUSIONES

Reseñados en las líneas anteriores los principales trámites a que han de ser sometidos los expedientes de contratación, cabría ahora analizar otros documentos que a los mismos han de ser incorporados o los informes que de manera preceptiva deben formularse normalmente. Si no hemos hecho mención detallada a ellos, intercalándolos cronológicamente en los requisitos estudiados, ha sido con el ánimo de establecer entre éstos la más perfecta distinción, pues según al principio hemos advertido, es frecuente que puedan surgir dudas en cuanto a la exacta significación y contenido de cada uno y en cuanto al momento en que deben llevarse a cabo.

Tampoco deja de ser posible la confusión por lo que se refiere a esos otros documentos e informes —certificados de existencia de crédito, pliegos

de condiciones, aprobación de los mismos, Informe fiscal previo a la adjudicación definitiva, dictamen del Consejo de Estado, etc.—, pero juzgamos preferible dedicar a ellos nuestro comentario en otra ocasión y limitarlo en la presente a los momentos fundamentales que han constituido el objeto de las páginas precedentes.

En realidad, si hemos hecho mención del primero, la "ordenación del gasto", no es por que lo consideremos propiamente como un trámite del expediente de contratación, pues desde este punto de vista y remontándonos en los antecedentes, habíamos de considerar como tal hasta la aprobación del presupuesto en el que se habilitan los créditos necesarios para llevarla a efecto. Si hemos aludido a él, ha sido sólo para tratar de puntualizar su concepto y diferenciarlo de otros trámites que afectan de forma más inmediata al expediente de contratación: La aprobación del gasto, la fiscalización previa o crítica del mismo, la aprobación del procedimiento de contratación y la elevación a definitivas de las adjudicaciones provisionales o aprobación de las propuestas de adjudicación.

Si tratamos de efectuar un comentario sobre los mismos, la impresión primera que hemos de reflejar es de complicación y complejidad. Como la práctica nos demuestra, no es fácil desenvolverse en la interpretación de estos requisitos sobre cuyo concepto existen variados criterios y opiniones.

Esta complejidad, que no se corresponde con una mayor garantía en el acierto y procedencia de la gestión, supone forzosamente una dilación en el procedimiento, que retrasa el fin perseguido y que es causa de inconvenientes.

Regulados los distintos trámites en épocas variadas y por disposiciones de origen diferente, no existe entre ellos la coordinación o unificación que sería de desear, ni en la simultaneidad de las decisiones que podrían coincidir, ni en las cantidades que vienen a determinar la actuación de los distintos escalones de Autoridades o Juntas Económicas.

En primer lugar, se nos plantea la cuestión de si la actual "aprobación del gasto", entendida como "autorización previa" para llevarlo a cabo, es del todo indispensable. Ya hemos visto cómo realmente esos gastos han sido previstos y "ordenados" con carácter de generalidad en los Planes de Labores o de Necesidades. Puede aducirse que hay muchas otras adquisiciones de carácter imprevisto o especial que caen fuera de esos Planes globales y que, en consecuencia, no están afectados por esa ordenación, previa al comienzo de un expediente de contratación.

Tal vez esta clase de gastos podría merecer la excepción de que necesitaran ser expresamente autorizados; sin embargo, en aras de un criterio de unificación y de rapidez, sería, sin duda, preferible que, prescindiéndose siempre de ese trámite, se considerara incluido en la aprobación del procedimiento por el que el gasto ha de llevarse a cabo. No hay duda de que esta aprobación del procedimiento, puede llevar implícita la del gasto en sí mismo, pues la Autoridad que ha de aprobar aquél en condiciones de comprobar en el mismo momento la procedencia de éste.

Quizá se piense que en algunos casos de los previstos en el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad la aprobación del procedimiento corresponde al Consejo de Ministros, que puede no tener un conocimiento perfecto de las circunstancias que aconsejan la ejecución del gasto; pero no hay que olvidar que en estos supuestos corresponde al Ministro elevar el expediente al Consejo; y es en ese momento cuando está en condiciones de juzgar la necesidad del gasto, rechazándolo si no lo considera procedente, antes de cursarlo a aquél para la aprobación del sistema con arreglo al cual hubiera de realizarse.

En esta idea de hacer coincidir la aprobación del gasto con la del procedimiento de llevarlo a cabo, podría resultar conveniente extender a los Capitanes Generales y a los Jefes de los Servicios Regionales las delegaciones que en este aspecto concedió el señor Ministro al Subsecretario y a los Directores Generales, o bien pensar en una nueva distribución y gradación de estas facultades.

De la misma manera, si la facultad de aprobar las adjudicaciones provisionales en las subastas, elevándolas a definitivas, o la de otorgar la conformidad a las propuestas de adjudicación en los concursos y conciertos directos, fuera también delegada por el señor Ministro en las mismas Autoridades, en idénticos casos y en igual forma y cuantía que la delegación establecida para aprobar el procedimiento de contratación —y consecuentemente el gasto—, se habría conseguido la unificación y abreviación de los trámites hoy diferentes y dispersos, cuya falta de coincidencia supone una gran pérdida de tiempo.

Tal vez este criterio se oponga a una conveniencia de centralización muy justificada en la organización castrense, según la cual resultaría aconsejable que, al menos en el trámite final, los expedientes de contratación lleguen al Ministerio. Sería cosa de pensar con detenimiento el pro y el contra de uno y otro sistema; pero siempre cabría encontrar fórmulas de inspección que permitieran comprobar el acierto en el uso de unas delegaciones con las que, desde luego, la tramitación ganaría mucho en agilidad y rapidez.

Adaptando a esta nueva regulación de los principales trámites de la contratación administrativa, los otros requisitos reglamentarios, y disponiendo la mayor unificación posible de todos ellos, sin distinción de los servicios militares entre sí, ni entre éstos y los Cuerpos Armados, se llegaría a un mejor desenvolvimiento del Ejército en su aspecto administrativo.

Es de señalar que la modificación que teóricamente se preconiza, podría hacerse mediante una Orden ministerial, pues sólo disposiciones de esta clase se verían afectadas, sin necesidad de introducir variaciones en otras normas de más elevado rango.

Entretanto, terminamos este trabajo con unos cuadros donde se recogen los trámites actuales de los expedientes de contratación.

SABINO FERNÁNDEZ CAMPO.
Teniente Coronel Interventor

CUADRO NUM. 1

APROBACION DEL GASTO

Orden de 28-2-61. ("D. O.", núm. 59.)

ADMINISTRACION CENTRAL O REGIONAL (Según la dependencia de los Establecimientos o Servicios)							
	Consejo de Ministros	Ministro	Subsecretario	Directores Generales	Capitanes Generales	Jefes de Servicios Regionales	Junta Económica
Gastos de primer Establecimiento o de inversion. (Capítulo 600 del Presupuesto).	Más de 1 000.000 de pesetas.						
Otros gastos.....		Cualquier cuantía.	Hasta 2.000.000 de pesetas.	Hasta 1.000.000 de pesetas.	Hasta 500.000 pesetas.	Hasta 250.000 pesetas.	Hasta 50.000 pesetas.

CUADRO NUM. 2

CRITICA DEL GASTO

Orden del Ministerio de Hacienda de 19-7-61. ("B. O. del E.", núm. 189.)

ADMINISTRACION CENTRAL O REGIONAL (Según la dependencia de los Establecimientos o Servicios)					
	Intervención General del Ejército	Interventor de la Dirección General o Dependencias de la Administración Central	Interventor del Establecimiento	Interventor Regional	Interventor de Plazas, Centros, Establecimientos y Servicios
Intervención General del Estado					
Cuantía indeterminada. Desde 1.500.000 pesetas. Modificación de otros expedientes informados. Anualidades. Cuando se recabe expresamente. .	Hasta 1.500.000 pesetas.	Hasta 500.000 pesetas.	Hasta 250.000 pesetas.	Hasta 500.000 pesetas.	Hasta 250.000 pesetas.

CUADRO NUM 3

APROBACION DEL SISTEMA DE CONTRATACION

Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 20 de diciembre de 1952. ("C. L.", núm. 150.)

	Consejo de Estado	Consejo de Ministros	Orden Ministerial (1)	Jefe de la Dependencia
Subasta.....	Artículo 49 del Capítulo V.		Todas.	
Concurso.....	Artículo 54 del Capítulo V.	Casos: 1.º - 2.º 3.º - 4.º 6.º - 8.º	Casos: 5.º - 7.º	
Concierto directo.....	Artículo 57 del Capítulo V.	Casos: 3.º - 4.º 5.º - 8.º 9.º - 11.º 12.º	Casos: 1.º - 2.º 6.º - 7.º 10.º - 13.º 14.º al 18.º	Caso: 13.º hasta 100.000 pesetas.
Ejecución directa (2).....	Artículo 58 del Capítulo V.	Norma general.	Organos oficialmente idóneos. Menos de 250.000 pesetas. Extremada urgencia, dando después, cuenta al Consejo de Ministros	
Destajos (de las obras que pueden concertarse directamente).....	Artículo 59 del Capítulo V.	Susceptibles de dividirse en tramos o trozos. Razones de interés público, social o celeridad.		

(1) Véanse delegaciones del Ministro en el cuadro núm. 3 bis.

(2) La adquisición de los materiales necesarios se hará por el procedimiento aplicable del Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad (Artículo 58 bis).

CUADRO NUM. 3 bis

APROBACION DEL SISTEMA DE CONTRATACION

(Delegaciones del Ministro)

Orden de 28-2-61. ("D. O.", núm. 59.)

	Subsecretario	Director General
Subastas y Concursos.....	Hasta 1.000.000 ptas.	Hasta 500.000 ptas.
Concierto directo.....	Hasta 500.000 ptas.	Hasta 250.000 ptas.
Ejecución directa.....	Hasta 250.000 ptas.	Hasta 100.000 ptas.

NOTA.—Quedan exceptuados de la delegación del Sr. Ministro los expedientes de contratación sobre gastos de primer establecimiento, (Capítulo 600, Artículo 620 del Presupuesto) así como en aquéllos en que informe preceptivamente el Consejo de Estado o el Consejo de Economía Nacional (apartado c), caso 3.º, Artículo 22, Ley del Régimen Jurídico de la Administración.

CUADRO NUM. 4

	<p>Contrataciones superiores a 5.000.000 ptas. (Artículo 60, párrafo 1.º)</p> <p>Las inicialmente inferiores, que sobrepasen después aquella cifra en virtud de aumentos superiores al 20 % del importe primitivo. (Artículo 60, párrafo 2.º)</p>
<p><i>Dictamen del Consejo de Estado:</i> Ley de Administración y Contabilidad, 1-7-1911 y Capítulo V, según Ley 20-12-1952 («C. L.» número 150)</p>	<p>Contrataciones que comprendan más de una anualidad. (Artículo 67, párrafo 3.º)</p>
	<p>Anulación de contratos o modificación de aquéllos en que previamente hubiera informado aquel Alto Centro Consultivo. (Artículo 60, párrafo 3.º)</p>
	<p>Casos 3.º y 18.º del Artículo 57 del Capítulo 5.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.</p>
<p><i>Remisión al Tribunal de Cuentas:</i> Artículo 60 bis de la Ley de Administración y Contabilidad.</p>	<p>Contratos superiores a 5.000.000 pesetas</p>

CUADRO NUM. 5

ELEVACION A DEFINITIVAS DE LAS ADJUDICACIONES
PROVISIONALES

	Ministro	Junta Económica	Dirección General de Servicios (1)	Subinspectores (1)
Subasta y Concurso. (Reglamento de Contratación 10 de enero de 1931).	Todas		Hasta 500.000 pesetas	Hasta 250.000 pesetas
Concierto directo. Extensión artículo 79 (Reglamento de Contratación 10 de enero de 1931).....	Superiores a 50.000 pesetas	Inferiores a 50.000 pesetas		

(1) En cuanto a los Servicios a que se refiere el Artículo 1.º de la Orden de 26-12-1953 (*C. L.* 146).