

Informe 14/00, de 6 de julio de 2000. "Posibilidad de realizar compras a través de Internet por parte de los gestores del gasto público".

ANTECEDENTES.

La Interventora General de la Administración del Estado dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito solicitando informe sobre la cuestión que en el mismo plantea y que a continuación se reproduce.

"Se ha planteado ante esta Intervención General consulta acerca de la posibilidad de realización de compras a través de INTERNET por parte de los gestores del gasto público.

A la vista de la misma, a este Centro fiscal se le plantean las siguientes

CUESTIONES

- Posibilidad de realizar compras a través de Internet u otra vía telemática dentro de las facultades para gastos y con los límites presupuestarios concedidos.

- Determinación y requisitos de la documentación que, en su caso, habría de soportar y justificar este tipo de transacciones.

En relación con las cuestiones planteadas, a juicio de este Centro fiscal, podrían hacerse las siguientes

CONSIDERACIONES

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 45, vino a establecer las bases del proceso de incorporación y validación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad administrativa y, en especial, a las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. Así, en el apartado 1 del mismo se insta a las Administraciones Públicas para que impulsen el empleo y aplicación de dichas técnicas en el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias "con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes".

Dicho precepto vino a ser desarrollado por el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, delimitando las garantías, requisitos y supuestos de utilización de dichas técnicas.

Concretamente, dispone el artículo 4 del mismo en sus apartados 1 y 2:

"1. Se podrán utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquier actuación administrativa y, en particular, en la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en sus disposiciones específicas de desarrollo así como en las normas reguladores de cada actuación o procedimiento.

2. Cuando se utilicen los soportes, medios y aplicaciones referidos en el apartado anterior, se adoptarán las medidas técnicas y de organización necesarias que aseguren la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la

información."

De las disposiciones anteriormente transcritas cabe deducir que, si bien existe una normativa encaminada a dar validez a la utilización de medios telemáticos por parte de la Administración con efectos frente a terceros, tal utilización no ha sido todavía desarrollada en la materia objeto de consulta, por lo que, hasta tanto no se produzca ese desarrollo que permita una aplicación práctica en el ámbito concreto de los distintos Departamentos ministeriales, no podrán ser utilizados por los gestores de los gastos públicos para vincular formalmente a la Administración con los particulares.

Con independencia de lo anterior, dada la relevancia que la cuestión suscitada puede tener en los procedimientos de contratación previstos en la legislación de contratos del Estado, y teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo específico de la Administración General del Estado en materia de contratación, esta Intervención General solicita, al amparo de las facultades que le confiere el artículo 93.3.c) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, el criterio de dicho órgano sobre las cuestiones de referencia."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La cuestión que plantea la Interventora General de la Administración del Estado se ciñe a consultar el criterio de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa acerca de si pueden ser admitidas, en la aplicación de las actuales normas reguladoras de la contratación de las Administraciones Públicas, las denominadas compras a través de Internet, considerando al propio tiempo las implicaciones correspondientes desde la perspectiva de la aplicación del gasto a tales actuaciones y, si fueran posibles, que documentación y cuales requisitos deberían cumplir los documentos que se aportaran. Sin embargo, del escrito de la Interventora General se deduce otra cuestión que afecta a la petición de informe, que resulta de interés comentar y aportar el criterio al respecto de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Así, en el escrito se cita que el informe se solicita al amparo de las previsiones que establece respecto de la Intervención General de la Administración del Estado el artículo 93.3, letra c), del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. El artículo 10 de la Ley 13/1995, de 13 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, establece que esta Junta Consultiva es el órgano consultivo específico, en materia de contratación administrativa, de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y demás entidades de derecho público. Su régimen orgánico y funcional está regulado por el Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, que en su artículo 17 establece la legitimación para solicitar informes, que se atribuye, entre otros, al Interventor General de la Administración del Estado, por lo que la petición del informe ha de ser entendida respecto de tal facultad, toda vez que el artículo 93.3, letra c), del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, condiciona la facultad general de solicitud de asesoramiento cuando la naturaleza del acto, documento o expediente que deban ser intervenidos lo requiera y, en el supuesto que se plantea, no está vinculado al ejercicio de la función interventora, sino a si en el ámbito de la Administración es factible la aplicación de las llamadas compras por medios telemáticos.

2. La compra a través de Internet implica que cualquier comprador o demandante de la prestación de un servicio se conecta a un portal de un vendedor o prestador de servicios en la que se especifica el tipo de producto o servicio que ofrece, así como las características del mismo, su precio, condiciones, plazo y gastos de entrega y, en su caso, servicio postventa. Decidida la aceptación del producto o servicio ofrecido, el demandante cursa la orden de compra, previa identificación del mismo cumplimentando los formularios o cuestionarios que el vendedor le presenta en el portal, eligiendo el medio de pago que va a emplear, generalmente mediante tarjetas de pago de crédito o débito. Es decir, mediante este procedimiento, por la singularidad del mercado privado, no se aplican requisitos de libre concurrencia típicos del régimen de la contratación pública, sino que el proveedor es elegido libremente. Al mismo tiempo, una vez cursada la orden de compra requiere que simultáneamente se curse la orden de pago que se formaliza antes de la

23.11. Informe 14/00.

entrega del producto o de la prestación del servicio.

De cara a la aplicación a las Administraciones Públicas de tales prácticas y métodos debe considerarse inicialmente que las características autoorganizativas de las prácticas comerciales de las empresas chocan frontalmente con las normas reguladoras de la contratación pública y de la gestión del procedimiento de autorización de gastos y de reconocimiento y pago de las obligaciones contraídas establecidas en la Ley General Presupuestaria, en las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Mientras que en el tráfico comercial de las empresas no existen normas reguladoras específicas y toda relación se sustancia por medio de los pactos concertados y en los usos del comercio, la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra condicionada por los trámites y requisitos establecidos en las distintas normas reguladoras. Así, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece como principios de la contratación la publicidad, la igualdad, la libre concurrencia y no discriminación, y en el artículo 11 se fijan los requisitos específicos de los contratos (competencia, capacidad, determinación del objeto y del precio, tramitación de expediente y formalización del contrato) y establece otros requisitos que sin ser propios de un contrato son en realidad requisitos del expediente de gasto unido a un expediente de contratación (existencia de crédito, fiscalización de los actos de contenido económico relativos a los contratos y aprobación del gasto), por lo que todo proyecto de implementación de la aplicación a las Administraciones Públicas de las denominadas compras a través de Internet requiere la adaptación mínima de la normativa reguladora que haga posible el cumplimiento de tales principios y requisitos. Pero una especial condición afecta a tal supuesto de las compras a través de Internet como es la fase de cumplimiento de los contratos respecto de la cual la Ley exige que, en todo caso, el órgano de contratación, es decir, el comprador, realice un acto positivo de recepción de la prestación en el que manifiesta su conformidad con lo recibido continuando a tal acto la disposición del pago mediante el reconocimiento de la correspondiente obligación contraída y la propuesta de pago y ordenación del mismo al contratista o vendedor. El artículo 14 de la Ley, con carácter general para todos los contratos, y el artículo 186 para los contratos de suministro, exige como requisito para el pago del precio que la prestación haya sido realizada. En el mismo sentido el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria en su artículo 78.1, y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 170.1, exigen como requisito para poder efectuar el pago de las obligaciones la acreditación la realización de la prestación o derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto, acción que se denomina "servicio hecho".

Como se deduce de cuanto se expone, en la actual normativa existen ciertos impedimentos que dificultan la aplicación de las compras a través de Internet a las Administraciones Públicas, toda vez que si bien en el ámbito de los contratos menores puede obviarse el cumplimiento de la mayoría de los requisitos, otros han de ser especialmente observados, como la existencia de crédito y la aprobación del gasto a través de la cual se define, por su finalidad, el objeto del contrato, así como la recepción del contrato mediante la manifestación de su conformidad que debe producirse con posterioridad a la prestación por el contratista, y el posterior trámite de reconocimiento de la obligación y pago.

3. También se plantea en el escrito que motiva la emisión de este informe la función que sobre tales prácticas de compra se deduce del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, y del artículo 4 del Real Decreto 263/1996, 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

La disposición adicional séptima de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre normas de procedimiento, señala que "los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común", expresión que indudablemente ha de ser hecha extensiva a las normas que desarrollan esta última. En tal sentido, es evidente que las únicas normas que pueden regular aspectos propios de la contratación son la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, sin que pueda ser interpretado tal precepto en el sentido de que las normas contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común pueden regular aspectos propios del procedimiento en materia de contratación, sino que su función es completar tales normas cuando las

23.11. Informe 14/00.

mismas no establecen una regulación completa del mismo. Por ello, es evidente que en los términos establecidos en el artículo 45 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común y en las previsiones determinadas por el Real Decreto 263/1996, 16 de febrero, deben analizarse en el ámbito de la contratación las cuestiones relativas a la operatividad de los medios informáticos y telemáticos, incluso las relativas a la solicitud de participación en los procedimientos de licitación que formulen las empresas y la presentación de sus ofertas, así como las comunicaciones a las mismas de los órganos de la Administración vinculados al procedimiento, ya se refieran al proceso de adjudicación o al de ejecución y cumplimiento de los contratos, pero no puede concluirse que sin que se modifique el actual marco normativo sea factible la operatividad de tal sistema de contratación.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que en el marco actual de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no es posible la admisión de las denominadas compras a través de Internet como procedimiento de adjudicación de contratos.