

Las mesas de contratación

Juan Murria Arnau

Interventor Territorial de la Delegación Provincial del Ministerio de Economía y Hacienda en Valencia

El antecedente de las actuales Mesas de Contratación se encuentra en la primera regulación de la contratación administrativa que se incorporó en su Capítulo V al texto de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, de una manera parcial, aunque estableciendo sus bases. Las disposiciones relativas a esta materia aparecieron por primera vez en dicha Ley y se redactaron sus artículos tomando como base lo establecido en el R.D. de 27 de febrero de 1852, hasta el punto que alguno de ellos es casi transcripción literal de sus artículos. Era la denominada *Junta de Subasta* y a la misma, como establecía el artº. 52 de la Ley de 1 de julio de 1911, se incorporaría, necesaria-

La Ley de Bases ha dotado a la Mesa de Contratación de independencia y soberanía que aseguran la adecuación a derecho de la propuesta y garantizan una selección ajustada y procedente

mente, un asesor jurídico en los Ministerios Militares, un funcionario del Cuerpo de Letrados en el Ministerio de Justicia y un abogado del Estado en los demás Ministerios Civiles, así como también el delegado de la Intervención General.

La *Junta de Subasta* adjudicaba provisionalmente el contrato cuando la forma para adjudicar era la subasta pública, procedimiento general. La adjudicación se efectuaba al mejor postor, si bien podía producirse que se presentasen dos o más proposiciones iguales, en cuyo caso se verificaba en el mismo acto una licitación por pujas a la llana durante 15 minutos entre los titulares de aquellas proposiciones, y de subsistir la igualdad, terminado el indicado



plazo, se decidía la adjudicación por medio de sorteo. Conviene anticipar que el artº. 105 del Reglamento General de Contratación de 1975 resolvía el empate mediante sorteo.

La excepción de la subasta la constituía el concurso, para supuestos tasados, y aquí la Junta de Subasta actuaba como mero órgano colegiado que examinaba las propuestas de los oferentes y levantaba acta recogiendo los datos que cada licitador presentaba según el *pliego de condiciones*, que era el homónimo del actual *pliego de cláusulas administrativas particulares*, y que eran necesarios para que luego la Administración adjudicase la obra o servicio o lo declarase desierto. La adjudicación se hacía apreciando de manera discrecional la proposición que, atendiendo lo que establecía el pliego y las ofertas hechas, se consideraba más conveniente, sin que dicha adjudicación tuviera que hacerse necesariamente en favor de la proposición que, en razón del precio, fuera la más ventajosa.

La Ley de Bases de Contratos del Estado 198/1963, de 28 de diciembre, no le concedió ninguna importancia a las Mesas de Contratación, hasta el punto que las ignoró. Como base (no podía ser menos) estableció que *"se regularía la composición de los Órganos que hayan de realizar, en su caso, la adjudicación provisional"* (Base IV-5).

La Ley de Bases del 63, en su disposición final primera, establecía que a la entrada en vigor de su texto articulado quedaría derogado el capítulo V de la Ley de 1 de Julio de 1911.

El Texto articulado de la Ley de Bases, constituido por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, configuró las Mesas de Contratación (ya con esta denominación), con idénticas



facultades a las de 1911; es decir, adjudicar provisionalmente en la subasta y levantar acta en el concurso y el concurso-subasta (figura derogada por el Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo), como anteriormente se ha indicado.

Configuración actual

Salvo en los casos que existan las Juntas de Contratación, que crea la Ley 13/1995, de 18 de mayo, que cuando se constituyan actuarán como órganos de contratación, la Mesa de Contratación asistirá al órgano de contratación para la adjudicación de los contratos, de tal manera que tras calificar previamente los documentos presentados en tiempo y forma propone la adjudicación y el órgano de contratación, cuando no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta de la Mesa, deberá motivar su decisión.

La nueva Ley ha dotado a la Mesa de Contratación de una independencia y soberanía que a nuestro entender no sólo asegura la adecuación a derecho de la propuesta,

sino que garantiza ante terceros una selección ajustada y procedente que si en la subasta no ofrece dudas por tratarse del mejor postor, en el concurso puede resultar compleja, pues tras la valoración de los criterios objetivos contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares puede llegar a hacer uso de la facultad de solicitar cuantos informes técnicos considere precisos para fundamentar su propuesta. Habrá que concluir que difícilmente el órgano decidirá de forma contraria a lo que la Mesa le plantee que, en cualquier caso, tendrá que ser de forma motivada.

El artículo 82 de la Ley establece que la Mesa estará constituida por un presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente y un secretario, designados por el órgano de contratación. Entre los vocales, y en lo que respecta a la Administración General del Estado, deberá figurar necesariamente un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación, y un interventor.

Habida cuenta que la Ley 13/1995 constituye legislación básica sobre contratos administrativos

dictada al amparo del artº. 149.1.18ª de la Constitución y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas comprendidas en el artículo 1º de la misma, en virtud de su disposición final primera tienen dicho carácter todos sus preceptos, excepto los que dicha disposición final primera contempla que, no obstante, serán de aplicación en defecto de regulación específica por las comunidades autónomas. Entre dichos artículos se encuentra el 82 y cuantas referencias se hagan a la Mesa de Contratación en otros artículos.

Antes de proseguir queremos analizar si la presidencia de la Mesa debe recaer o no en el propio órgano de contratación, con competencia directa o delegada. Razones de imparcialidad e independencia nos conducen a concluir que no debe concurrir dicha presidencia en el propio órgano de contratación, pues de otro modo podría conculcar la imparcialidad de la Mesa, por entenderla condicionada en sus decisiones por su presidencia. La independencia del órgano de contratación conduce de igual modo a excluir su presencia en la Mesa, pues la propuesta de la misma, en la que intervino el propio órgano, le sujeta al mismo de manera que difícilmente podría justificar, por más motivación que se diera, un criterio distinto al de la propuesta de la Mesa que asumió dicho órgano.

Jurídicamente no se advierten fundamentos que oponer a que el órgano de contratación presida la Mesa.

El Reglamento parcial a la Ley 13/1995, constituido por el R.D. 390/1996, de 1 de marzo, no aporta gran cosa sobre la Mesa, que estará constituida por un mínimo de tres vocales y un secretario.

La designación podrá hacerse con carácter permanente o de manera específica para la adjudicación de uno o más contratos. Si es permanente o se le atribuyen funciones para una pluralidad de contratos, su composición deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*. Las Comunidades Autónomas y las entidades locales efectuarán dicha publicación en sus respectivos *Diarios* o *Boletines Oficiales*.

En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, deberán figurar necesariamente entre los vocales un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor.

Tal como establece la Ley, la adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo (artº. 74) por procedimiento abierto, restringido o negociado, y tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso.

La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que, sin exceder de aquel, oferte el precio más bajo. En el concurso, en cambio, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto (artº. 75).

Las subastas

En las subastas la Mesa de contratación -según establece el artº. 83 de la Ley 13/1995- calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma y procederá, en acto público, a la apertura de las ofertas admitidas y a la propuesta al órgano de contratación de la adjudicación del contrato al postor que oferte el precio más bajo.

La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del empresario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya adjudicado el contrato por acuerdo del órgano de contratación.

La adjudicación deberá realizarse en el plazo máximo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la apertura, en acto público, de las ofertas recibidas.

Establece la Ley que de no dictarse el acuerdo de adjudicación dentro del plazo antes indicado los empresarios tendrán derecho a retirar sus proposiciones y a que se les devuelva o cancele la garantía que hubiere prestado.

La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del empresario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya adjudicado el contrato

La Mesa de Contratación debe aplicar criterios objetivos establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas, que son la base para la adjudicación

El acuerdo del órgano de contratación se acomodará a la propuesta de la Mesa, exceptuándose los siguientes dos casos:

- ◆ Si la Mesa hubiese efectuado su propuesta con infracción del ordenamiento jurídico, caso en el cual la convocatoria quedará sin efecto, salvo cuando la infracción afecte sólo al licitador en cuyo favor se efectuó la propuesta, en el que la adjudicación deberá tener lugar en favor del siguiente postor no afectado por la infracción, si bien, con carácter previo a la resolución que se adopte, deberá dictaminar el Servicio Jurídico del correspondiente órgano.
- ◆ Cuando el órgano de contratación presuma que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de baja desproporcionada o temeraria, en cuyo caso deberá solicitar informe de la Junta Consultiva de contratación administrativa, si las circunstancias concurrentes así lo aconsejasen.

El R.D. 390/96, de 1 de marzo, contempla la posibilidad de reducir hasta cinco unidades las diez establecidas por el artº. 109 del Reglamento de Contratación, aprobado

por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, si bien es con carácter excepcional, atendiendo al objeto del contrato y circunstancias del mercado, especificándolo en el pliego de cláusulas de forma motivada.

El órgano de contratación notificará tal circunstancia a los interesados, y el plazo de veinte días para dictar acuerdo se elevará al doble.

Así mismo, el órgano de contratación acordará la adjudicación a favor de la proposición con precio más bajo que pueda ser cumplida a satisfacción de la Administración o, en su defecto, al mejor postor no incurso en temeridad, debiéndose justificar la decisión ante el Comité Consultivo para los Contratos Públicos de la Comisión de la Comunidad Europea, si el anuncio de licitación se hubiera publicado en el DOCE.

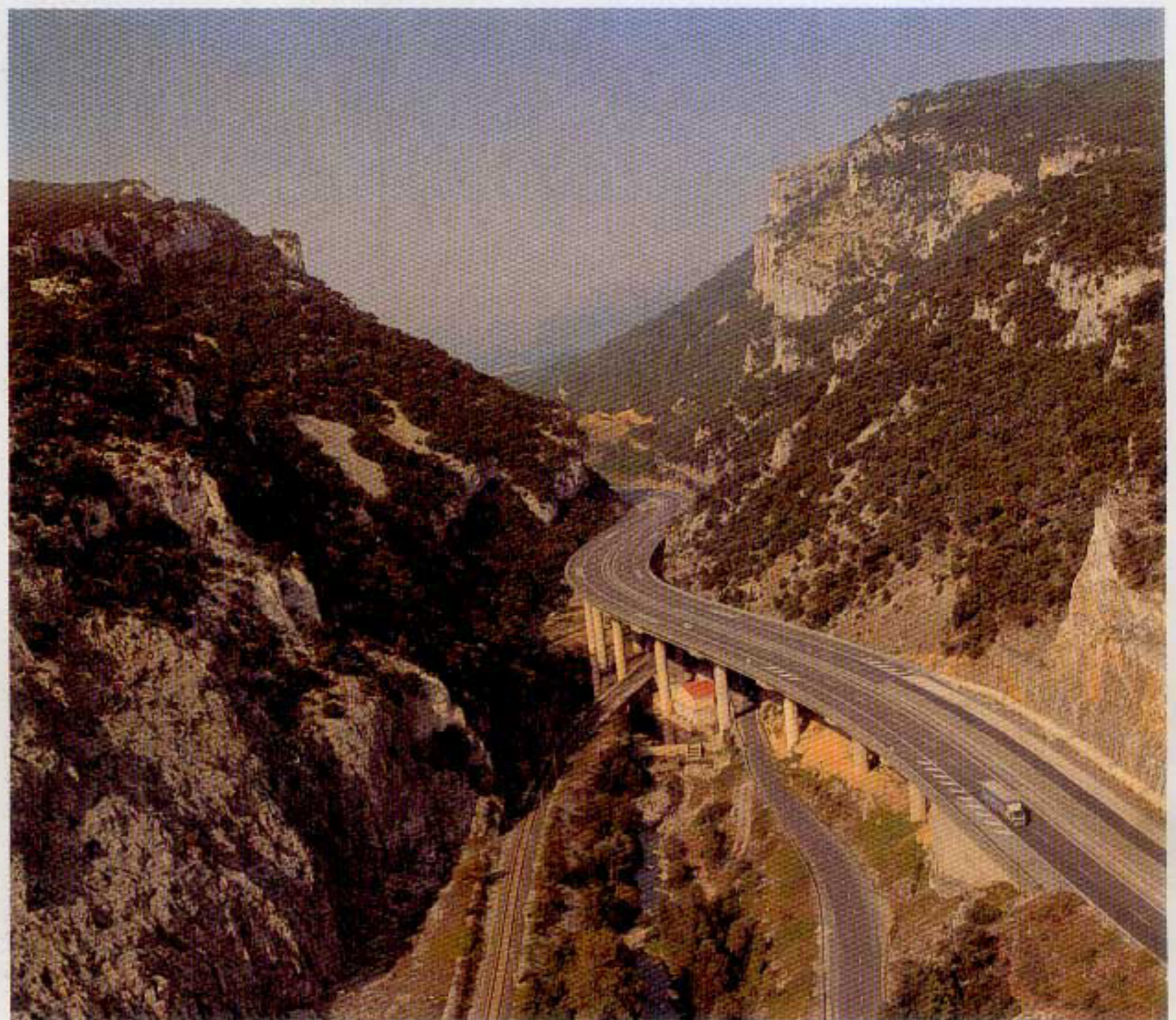
Por la disposición derogatoria única de la Ley 13/1995 subsisten el Reglamento General de Contrata-

ción anterior y otras normas de igual rango en tanto no se opongan a lo establecido en dicha Ley.

El concurso

En el concurso, la Mesa de Contratación debe aplicar los criterios objetivos del mismo, establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Los criterios objetivos son la base para la adjudicación.

El legislador ha cuidado al detalle que el concurso sea un procedimiento de adjudicación totalmente fiable y para ello ha establecido las garantías de los criterios objetivos que pueden ser el precio, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio post-venta, etc. Los criterios elegidos se han de indicar por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya.



La Mesa de Contratación califica previamente los documentos presentados, procediendo en acto público a la apertura de las proposiciones presentadas por los licitadores, y pondera los criterios objetivos contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, elevándolos al órgano de contratación con el acta de la sesión y la propuesta que estime más ventajosa.

El órgano de contratación adjudicará el contrato en el plazo máximo de tres meses, a contar desde la apertura de las proposiciones, salvo que el pliego hubiera establecido otro, aunque alternativamente, tiene la facultad de declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución.

De no dictarse el acuerdo en plazo, los empresarios admitidos tendrán derecho a retirar sus proposiciones y a que se les devuelva o cancele la garantía.

El procedimiento negociado

Con este procedimiento es necesario solicitar la oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato en número no inferior a tres, siempre que ello sea posible fijando con la seleccionada el precio y dejando constancia de todo ello en el expediente.

La propuesta de adjudicación de la Mesa será elevada al órgano de contratación.

Como uno de los supuestos del procedimiento negociado es, en los distintos tipos de contratación administrativa, el de cuantía inferior a aquel que la Ley califica de menor (artº. 57); esto es, el inferior a

5.000.000 ptas. para el contrato de obras (artº. 121), 2.000.000 ptas. para el de suministro (artº. 177) y también 2.000.000 ptas. para el de consultoría o asistencia (art. 202), se hace preciso estudiar si al tramitar un contrato como menor debe constituirse la Mesa de Contratación.

El artº. 57 de la Ley establece que en los contratos menores, que se definen exclusivamente por su cuantía, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentarios, y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

La Intervención General de la Administración del Estado tiene dictaminado, por escrito de 22 de septiembre de 1995, que del análisis comparativo de los preceptos enunciados con el artículo 57 anteriormente transcrito resulta que:

- El expediente de contratación en los contratos menores se reduce a la aprobación del gasto, sin que sean necesarios más requisitos que la propuesta de gasto dirigida al órgano competente para aprobarla, la expedición del documento contable acreditativo de la existencia de crédito adecuado a la naturaleza del gasto y en cuantía suficiente y la fiscalización del gasto correspondiente por la Intervención a que corresponda.
- El otro requisito que exige este artículo es la incorporación de la factura al expediente de contratación, lo que implícitamente significa que el documento contractual se sustituye por la factura que, a

su vez, sirve para justificar la prestación realizada por el contratista de la Administración.

Con base en las consideraciones expuestas, se estima por la Intervención General que dadas las excepciones al procedimiento general de contratación que se contemplan en el artículo 57, no puede considerarse el procedimiento negociado como una forma especial de tramitación en sentido estricto, ya que afecta a todas las fases del contrato y no simplemente a la instrucción y aprobación del expediente de contratación, a pesar de su encuadre en el Capítulo II del Título III de la Ley relativo a la "perfección y formalización de los contratos", por lo que se trata en la práctica de un procedimiento excepcional de contratación cuyos trámites se limitan a los que con carácter exhaustivo se contemplan en el artículo 57.

Entre los procedimientos de adjudicación, el negociado es el que se ajusta en mayor medida a las finalidades de simplificación de trámites y agilización del procedimiento que persigue esta nueva institución jurídica de los contratos menores.

De conformidad con lo expuesto, puede llegarse a la conclusión de

Los contratos menores se adjudicarán mediante el procedimiento negociado sin publicidad



que los contratos menores se adjudicarán mediante el procedimiento negociado sin publicidad, si bien en la aplicación de este procedimiento deberá tenerse en cuenta que el artículo 57 no establece, como el artículo 93 de esta misma Ley, que se incorporen al expediente la solicitud de las ofertas de al menos tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, ni que la propuesta de adjudicación se realice a instancias de la Mesa de Contratación, por lo que, al tener este precepto carácter de norma especial y prevalecer sobre el artículo 93 no deberán cumplimentarse estos requisitos.

En consecuencia, a juicio de la Intervención General del Estado, estos contratos se adjudicarán por el procedimiento negociado pero no

deberán cumplimentarse los trámites establecidos en el artículo 93 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de 1995 por no estar previstos en el artículo 57 de la misma.

De acuerdo con las consideraciones efectuadas, la Intervención General dictamina:

1º.- *Los contratistas de la Administración deben reunir los requisitos de capacidad y solvencia previstos en los artículos 15 a 20 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo. No obstante el artículo 57 de la misma no exige que tales extremos deban acreditarse en la tramitación de los contratos menores, por lo que no deben comprobarse en el ejercicio de la función interventora.*

2º.- *Los contratos menores deberán adjudicarse por el procedimiento negociado, si bien no será necesario que se cumplimenten los trámites que se exigen con carácter general en el artículo 93 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, puesto que prevalece el artículo 57 de la misma dado su carácter de norma especial.*

Con independencia de lo anterior, habida cuenta de que el órgano competente para dictaminar es la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, este criterio se mantiene hasta que la misma se pronuncie sobre el particular. Lo que comunico a V.I. para su conocimiento y efectos”.

Criterio similar sustenta la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, por escrito de 19 de julio de 1995.

Según lo anterior, entendemos que un contrato menor puede tramitarse por procedimiento negociado, con Mesa o como tal contrato menor, sin necesidad de constituir Mesa de Contratación.

La Mesa de Contratación de la nueva Ley adquiere singular relevancia, sobre todo en el concurso, ya que su propuesta queda soportada con el acta de las sesiones que ha de incluir en todo caso la ponderación de los criterios indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Dicha actuación es de capital importancia en la contratación administrativa, y al verificar la legalidad de la contratación la actuación de la Mesa es esencial, sin perder nunca de vista que los criterios objetivos a utilizar por la Mesa de Contratación son los que, de entre los contemplados por el artº. 87 de la Ley, figuran en el Pliego de Cláusulas. ■