



## **Módulo 3: Habilidades técnicas para una contratación pública efectiva**

### **Unidad didáctica 7: La organización de la contratación en la AGE**

#### **Racionalización de la contratación: la contratación centralizada**

#### **La licitación y adjudicación del contrato**



# INDICE

- 1. La organización de la contratación en la Administración General del Estado .3
- 2. La ley de contratos del Sector Público ..... 7
  - 2.1 Acuerdos marco ..... 7
  - 2.2 Sistemas dinámicos de adquisición ..... 8
  - 2.3 Centralización de la contratación ..... 9
- 3. La licitación y adjudicación del contrato ..... 12
  - 3.1. Licitación por medios electrónicos ..... 12



# **1. La organización de la contratación en la Administración General del Estado**

Para abordar la organización de la contratación en la AGE, empezaremos hablando de los órganos de contratación.

## 1) Órganos unipersonales.

En primer lugar, encontramos los órganos unipersonales. En la Administración General del Estado, los órganos de contratación son los Ministros y los Secretarios de Estado. Así, sólo estos tienen competencia originaria para contratar, lo que significa que están facultados para celebrar en su nombre los contratos en el ámbito de su competencia. En el caso del sector público institucional, los Presidentes o Directores de los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y demás entidades públicas integrantes del sector público estatal y los Directores generales de las distintas Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

En la práctica encontraremos que estos órganos de contratación delegan determinadas competencias en materia de contratación en los órganos directivos inferiores, normalmente, por referencia a un importe de valor estimado de los contratos.

## 2) Órganos colegiados.

En segundo lugar, encontramos órganos colegiados: las Juntas de Contratación. En los departamentos ministeriales, organismos autónomos, entidades públicas empresariales y demás entidades públicas integrantes del sector público estatal, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, podrán constituirse Juntas de Contratación, que actuarán como órganos de contratación. La actuación de las Juntas de contratación la determinará el



titular del Departamento, al establecer los límites cuantitativos o características de los contratos en los que la Junta actuará como órgano de contratación, pero siempre respecto a los siguientes contratos:

- a) Contratos de obras de reparación simple, de conservación y mantenimiento
- b) Contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso
- c) Contratos de servicios
- d) Contratos de suministro y de servicios que afecten a más de un órgano de contratación

La creación y el establecimiento de la composición de las Juntas de Contratación deberá fijarse reglamentariamente, normalmente mediante orden ministerial.

#### Órgano de asistencia

Otro de los órganos que participan en la contratación en la AGE son los órganos de asistencia, que tienen un papel instrumental durante el procedimiento de licitación: su actuación se concentra entre el momento en que finaliza el plazo de presentación de ofertas y el momento en que se propone un adjudicatario al órgano de contratación.

Entre los órganos de asistencia, destaca la Mesa de contratación; órgano de asistencia obligatoria para los órganos de contratación unipersonales y, por tanto, para los procedimientos abiertos, abierto simplificado, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, que no sean competencia de una Junta de Contratación.

Será potestativa la constitución de una mesa de contratación en los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, salvo cuando se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia y en los procedimientos a los que se refiere el artículo 159.6 (procedimiento abierto simplificado abreviado)

La mesa, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las funciones que le atribuye la LCSP.



Igual que en el caso de las Juntas de Contratación, la composición de las Mesas debe fijarse reglamentariamente y, además, debe publicarse en el perfil del contratante del órgano de contratación correspondiente. Los miembros deben ser nombrados por el órgano de contratación.

En todo caso, estarán constituidas por: un presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente (en todo caso, abogado del estado e interventor), y un secretario.

La LCSP prohíbe formar parte de las Mesas y emitir informes de valoración de las ofertas a los cargos públicos representativos, el personal eventual y el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate.

Al Secretario/a le corresponden las funciones que establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, entre las que cabe destacar por su importancia las recogidas en su artículo 16.2. Con un carácter más específico, corresponderá al Secretario de una Mesa de Contratación: asistir a las reuniones con voz, pero sin voto; efectuar la convocatoria de las sesiones; o expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.

Unidades proponentes/gestoras y unidades tramitadoras.

En tercer lugar, participan en la contratación las unidades proponentes/gestoras y unidades tramitadoras.

Se trata de las unidades proponentes o gestoras son aquellas con el conocimiento técnico sectorial, es decir, las que conocen realmente las necesidades administrativas y, en consecuencia, proponen los contratos. Suelen ser subdirecciones generales. Estas unidades siempre se encargan en todo caso de: la elaboración del pliego de prescripciones técnicas, de las memorias justificativas de los contratos y de los informes de valoración de ofertas. En estas unidades suele estar ubicado el responsable del contrato, figura que lleva a cabo las funciones descritas en el artículo 62 LCSP.



Por otra parte, tendríamos las unidades tramitadoras, que se encargan, sin conocimiento específico de la materia concreta de que trate el contrato de la tramitación administrativa de los expedientes de contratación.

### 3) Órganos consultivos

En cuarto lugar, encontramos los “órganos consultivos”.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (art. 328 LCSP) es el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal. Es un órgano colegiado con composición abierta a la participación del sector privado, adscrito al Ministerio de Hacienda.

Su composición y régimen jurídico se establecen reglamentariamente. La Junta Consultiva tiene, entre otras, las funciones siguientes: promover la adopción de las normas o medidas para la mejora del sistema de contratación; aprobar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación; o informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración.

Por otra parte, encontramos la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (la OIRESCON). Se crea con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, para lo que se prevé su independencia orgánica y funcional. Está adscrita al Ministerio de Hacienda. Para garantizar la independencia de sus miembros, estos tendrán la condición de independientes e inamovibles durante el periodo de su mandato (seis años).

#### Tribunales especializados

Por último, en el ámbito de la AGE existe un tribunal especializado en materia contractual: el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Creado en el año 2010, actualmente se encuentra previsto en el artículo 45 LCSP. En cuanto a su actuación, debemos comenzar explicando que la LCSP establece la existencia de un recurso especial en materia de contratación, potestativo y gratuito (conocido coloquialmente por su acrónimo REC), en su



artículo 44. Este recurso especial, solamente está previsto para algunos contratos y actuaciones determinadas.

Así, al margen de este recurso especial, si existieran defectos de tramitación que afecten a actos distintos a los mencionados: los interesados podrán ponerlos de manifiesto al órgano instructor o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho. En todo caso, si se tratara de actuaciones distintas a las mencionadas, siempre podrá proceder la interposición de los recursos administrativos ordinarios.

## **2. La ley de contratos del Sector Público**

La LCSP introduce sistemas para lograr la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas y ordenar la adjudicación de los contratos: se trata de fórmulas procedimentales que buscan ganar en eficacia y eficiencia en los procedimientos de contratación. Encontramos, fundamentalmente tres sistemas (art. 218 LCSP): los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición y la centralización de la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados.

### **2.1 Acuerdos marco**

Comenzando por los acuerdos marco (art. 219-222 LCSP), se trata de una técnica que permite que uno o varios órganos de contratación fijen con una o varias empresas las condiciones a que se ajustarán los contratos que se adjudiquen durante un período determinado (condiciones que pueden ser sobre precios, cantidad previstas, etc.). La duración máxima del acuerdo marco es de 4 años en términos generales. El procedimiento para adjudicar un acuerdo marco es el general previsto en la LCSP.



La duración de los contratos basados en un acuerdo marco, que sólo podrán adjudicarse durante la vigencia de éste, será independiente de la duración del acuerdo marco, rigiéndose por las reglas previstas en el art. 29 LCSP y en los pliegos del respectivo acuerdo marco.

Respecto a los contratos basados en el acuerdo marco solo podrán celebrarse entre las empresas y órganos de contratación que hayan sido originariamente partes en el acuerdo marco; si el acuerdo marco se hubiese concluido con una única empresa, los contratos basados se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos; si el acuerdo marco se hubiese concluido con varias empresas, la adjudicación de los contratos en él basados se realizará:

- Cuando el acuerdo marco establezca todos los términos, bien sin nueva licitación, bien con nueva licitación -lo que esté previsto en el respectivo pliego.
- Cuando el acuerdo marco no establezca todos los términos, invitando a una nueva licitación a las empresas parte del acuerdo marco.

De la licitación para la adjudicación de los contratos basados podemos destacar: por cada contrato a adjudicar, se invitará a todas las empresas parte del acuerdo marco o a un mínimo de tres si el contrato no está sujeto a regulación armonizada; se concederá un plazo suficiente para presentar las ofertas; la notificación a las empresas no adjudicatarias de la adjudicación, podrá sustituirse por una publicación.

## **2.2 Sistemas dinámicos de adquisición**

En segundo lugar, los sistemas dinámicos de adquisición (art. 223-226 LCSP). Están previstos para la adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente, cuyas características están generalmente disponibles en el mercado. Se trata de procesos totalmente electrónicos, con una duración limitada y determinada en los pliegos, que deben estar abiertos durante todo el período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección.



En esto radica su principal diferencia con los Acuerdos Marco que, como hemos visto, se celebran con un número determinado y cerrado de empresas.

En cuanto al procedimiento, al sistema dinámico de adquisición le son de aplicación las normas del procedimiento restringido, con especialidades como que se admitirán en el sistema todos los solicitantes que cumplan los criterios de selección, durante todo el período de vigencia, y que todas las comunicaciones que se realicen se harán utilizando únicamente medios electrónicos.

Respecto a la adjudicación de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, cada contrato que se pretenda adjudicar en el marco de un sistema dinámico de adquisición deberá ser objeto de una licitación y los órganos de contratación invitarán a todas las empresas que hubieran sido previamente admitidas al sistema dinámico.

### **2.3 Centralización de la contratación**

En tercer lugar, encontramos las centrales de contratación (art. 227 y 228 LCSP). La LCSP permite a las entidades del sector público centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados. Estas centrales de contratación podrán actuar: adjudicando contratos; celebrando acuerdos marco y celebrando sistemas dinámicos de adquisición.

En relación con la contratación centralizada en el ámbito estatal, encontramos el sistema estatal de contratación centralizada (arts. 229 y 230 LCSP). La LCSP prevé que el titular del Ministerio de Hacienda pueda declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas determinando las condiciones en las que se producirá el proceso de centralización. Dicha declaración implicará que la contratación de los suministros, obras y servicios en ella incluidos deberá efectuarse, con carácter obligatorio, a través del sistema estatal de contratación centralizada. El órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada es la Junta de Contratación Centralizada, adscrita a la Dirección



General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda. La contratación de obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse a través de los tres procedimientos permitidos que hemos visto anteriormente (contrato, acuerdo marco o sistema dinámico).

En el marco de la AGE, debemos referirnos a la Orden EHA/1048/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada. Esta Orden declara, en el ámbito de la Administración General del Estado, los servicios y suministros que serán de contratación centralizada obligatoriamente. Todos ellos son los servicios y suministros de adquisición más habitual, entre los que podemos encontrar la adquisición de mobiliario de despacho, ordenadores, equipos audiovisuales o de impresión, o la contratación de servicios de limpieza, postales o de ciberseguridad.

**a) Procedimiento para la contratación de estos bienes y servicios**

En relación con el procedimiento para la contratación de estos bienes y servicios declarados de contratación centralizada, será cualquiera de los tres procedimientos previstos en el artículo 229 LCSP para las centrales de contratación que vimos anteriormente.

**b) Procedimiento para la adjudicación de contratos basados en acuerdos marco o en sistemas dinámicos de adquisición**

En cuanto al procedimiento para la adjudicación de contratos basados en acuerdos marco o en sistemas dinámicos de adquisición, existe una aplicación informática específica, denominada CONECTA CENTRALIZACIÓN, que debe utilizarse y los pasos serían los siguientes:



- 1- Elaboración de la documentación preparatoria por parte de la unidad proponente o peticionaria (generalmente, una memoria justificativa, un documento de licitación sobre la base de un modelo, el certificado de existencia de crédito, la autorización del gasto fiscalizada y aprobada).
- 2- Alta del expediente en la aplicación CONECTA CENTRALIZACIÓN.
- 3- Realización de la segunda licitación, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (esto no se realizaría si están definidas todas las condiciones)
- 4- Subida a CONECTA CENTRALIZACIÓN de la documentación resultante de la licitación: informe de valoración de ofertas, ofertas recibidas, propuesta de adjudicación fiscalizada y aprobada, compromiso del gasto fiscalizado y aprobado.
- 5- La DGRCC analiza la documentación y, si todo es correcto, procede a la adjudicación del contrato, comunicándolo al adjudicatario, por un lado, y al organismo peticionario, por otro, a través de la aplicación CONECTA CENTRALIZACIÓN.

Como hemos visto, los contratos basados en acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición son: celebrados solamente por la propuesta de un organismo peticionario; adjudicados por la DGRCC, que actúa como órgano de contratación; financiados directamente con cargo al presupuesto del organismo peticionario.

c) Procedimiento para la utilización de contratos centralizados.

Por otra parte, encontraríamos el procedimiento para la utilización de contratos centralizados. Existen en la actualidad algunos contratos centralizados que prestan servicio a diversos organismos: los contratos centralizados de limpieza, seguridad y agencia de viajes.



Se trata de contratos: directamente celebrados y adjudicados por la Junta de Contratación Centralizada en base a las necesidades comunicadas previamente por los organismos interesados; financiados directamente por la sección 10 de los Presupuestos Generales del Estado “Contratación centralizada” y no por el presupuesto diferenciado de cada organismo receptor de la prestación.

Si un organismo no comunicó por algún motivo sus necesidades a tiempo y quisiera participar en el ámbito del respectivo contrato, el órgano de contratación deberá en su caso proceder a la modificación del contrato para ampliar su objeto.

### **3. La licitación y adjudicación del contrato**

#### **3.1. Licitación por medios electrónicos**

En la Administración General del Estado (AGE) la licitación de los contratos se realiza por medios electrónicos. Cuando hablamos de contratación electrónica nos referimos a las comunicaciones y notificaciones a los licitadores y la presentación de ofertas.

##### Notificaciones

De acuerdo con la disposición adicional 15ª de la LCSP la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos, bien mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.



## Presentación de ofertas

Respecto de la presentación de ofertas, la regla general es que se llevará a cabo utilizando medios electrónicos. La disposición adicional 15ª permite en algunos casos, como excepción, que los órganos de contratación puedan no exigir para la presentación de ofertas el empleo de medios electrónicos, justificándolo en un informe específico.

La herramienta para la contratación electrónica es la Plataforma de Contratación del Sector Público, donde se alojan los perfiles de todos los órganos de contratación de la AGE. Es en el Perfil del Contratante donde se publica en todo caso la licitación, están disponibles los pliegos, desde donde se efectúan las notificaciones y donde los licitadores presentan sus ofertas y realizan los trámites que les correspondan.

### **¿Cómo tienen que presentar sus ofertas los licitadores?**

A través de los denominados “sobres electrónicos” que se habilitan al efecto en el Perfil del Contratante del órgano de contratación que ha convocado el procedimiento.

El número de “sobres” dependerá del tipo de procedimiento y de los criterios de adjudicación del contrato.

Los criterios de adjudicación pueden ser uno o varios y pueden ser evaluables de manera automática mediante fórmulas o a través de juicio de valor.

En el procedimiento abierto un sobre contendrá la oferta correspondiente a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas y otro contendrá la oferta evaluable mediante la emisión de un juicio de valor, conocida como “oferta técnica”, en el caso de que estén previstos estos criterios (art. 157.2 LCSP).



En todo caso el licitador deberá presentar un sobre que contenga la documentación acreditativa de los requisitos previos, conocida como “documentación administrativa”.

De tal manera que el número de sobres será dos o tres, siendo uno de ellos necesariamente el que contenga esta documentación acreditativa.

Si el procedimiento abierto es simplificado y no hay “oferta técnica” será suficiente presentar un único sobre que contendrá la documentación administrativa y la oferta evaluable mediante fórmulas. Si hay “oferta técnica” habrá dos sobres: uno con la documentación administrativa y la oferta técnica y otro con la oferta evaluable mediante fórmulas (art. 159.4 d) LCSP).

Si el procedimiento es simplificado abreviado, al no poder haber “oferta técnica” solo se presentará un sobre con la documentación administrativa y la oferta evaluable mediante fórmulas (art. 159.6 c) LCSP).

### **Documentación administrativa y DEUC**

Gran importancia tiene la documentación acreditativa de los requisitos previos, que hemos denominado “documentación administrativa”. Esta documentación tiene por finalidad acreditar el cumplimiento por parte de los licitadores de los requisitos para contratar con la Administración, que son fundamentalmente tener capacidad de obrar, no estar incurso en prohibición de contratar, y acreditar su solvencia económica y técnica. Hoy en día la acreditación inicial de estos requisitos previos se realiza a través de la presentación de una declaración responsable que debe ajustarse al formulario de documento europeo único de contratación, conocido como DEUC (art. 140 LCSP).

El DEUC es una declaración formal y actualizada del licitador en sustitución de la documentación acreditativa de los requisitos para contratar.



### **3.2. Apertura de sobres**

Una vez finalizado el plazo de presentación de proposiciones, se procede a la apertura de los sobres, acto que realiza la mesa de contratación (o la Junta de Contratación si existe y es competente para ese contrato). Primero se abre el sobre de documentación administrativa. Si se aprecia algún defecto u omisión subsanable se dará plazo de subsanación por tres días (art. 141.2 LCSP). Una vez subsanados o en el caso de que no haya necesidad de ello se procederá a la apertura, primero del sobre que contenga las ofertas evaluables mediante juicio de valor, si las hay. Una vez abierta se deberá proceder a la valoración de las ofertas y el informe de valoración será aprobado por la mesa. Solo entonces se procede a abrir los sobres que contengan los criterios automáticos, donde encontraremos la oferta económica (art. 146.3 b) LCSP). Ello es así con objeto de garantizar los principios de transparencia e igualdad de trato entre los licitadores (arts. 1 y 131 LCSP), de tal manera que en el momento de valorar las “ofertas técnicas” a través de juicios de valor, este juicio no se vea condicionado por el conocimiento de la oferta evaluable de manera automática mediante fórmulas. Los actos de apertura de ofertas, incluida la oferta económica, no es preceptivo que se realice en acto público siempre y cuando el procedimiento sea íntegramente realizado por medios electrónicos.

### **3.3 Propuesta de adjudicación**

Una vez valoradas las ofertas conforme a los criterios de adjudicación previstos en el pliego, la mesa de contratación propondrá al órgano de contratación la adjudicación del contrato a la empresa mejor valorada. Es en este momento cuando el propuesto como adjudicatario tiene que acreditar los requisitos para contratar, confirmar documentalmente que lo afirmado en su declaración responsable (DEUC) era cierto. A tal efecto y conforme al artículo 150.2 LCSP se le dará un plazo de diez días hábiles para que presenta la documentación acreditativa de los requisitos para contratar, otra documentación exigida en su



caso por el pliego y constituya la garantía definitiva. La mesa calificará esta documentación y si hay defectos u omisiones subsanables, en aplicación del principio antiformalista, dará plazo de subsanación. Si no presenta la documentación o no subsana los defectos se entenderá que ha retirado su oferta, requiriendo al siguiente licitador mejor valorado para que presente la documentación.

Una vez calificada esta documentación procede la adjudicación del contrato.

### **3.4. Adjudicación y formalización del contrato**

La adjudicación no implica que el contrato exista a partir de ese momento ya que el acto de adjudicación está separado de la formalización del contrato. Ello es así para permitir la interposición del recurso especial en materia de contratación. Cuando contra una adjudicación sea posible la interposición del recurso especial, contratos de servicios y suministros con valor estimado superior a cien mil euros y de obras con valor estimado superior a tres millones, deberá dejarse transcurrir un plazo de 15 días hábiles antes de proceder a la formalización del contrato, que es el plazo para la interposición del recurso.

La formalización del contrato equivale al acto presupuestario de aprobación del compromiso de gasto. Tanto la adjudicación como el compromiso están sujetos a fiscalización previa por la Intervención delegada, por lo que primero se fiscaliza la adjudicación y transcurrido el plazo de 15 días hábiles, se fiscalizará el compromiso. Es acto presupuestario tiene como soporte contable el documento "D". Ahora bien, si contra el contrato no cabe recurso por ser de valor estimado inferior a las cuantías mencionadas, se podrá aprobar conjuntamente, previa fiscalización, la adjudicación y el compromiso de gasto.



Una vez adjudicado y aprobado el compromiso de gasto se procede a la formalización del contrato entre las partes, órgano de contratación en representación de la Administración y adjudicatario, pudiendo comenzar la ejecución del contrato.