

# **La preparación y adjudicación de los contratos administrativos. Especial referencia a la Asamblea de Madrid**

Sumario: I. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.—II. TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN.—2.1. Principios de la contratación.—2.2. Requisitos.—2.2.1. La competencia del órgano de contratación.—2.2.2. La capacidad del contratista adjudicatario.—2.2.3. La determinación del objeto del contrato.—2.2.4. La fijación del precio.—2.2.5. La existencia de crédito adecuado y suficiente.—2.2.6. La tramitación de expediente.—2.2.7. La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico.—2.2.8. La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.—2.2.9. La formalización del contrato.—2.3. Los contratos menores.—III. ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS.

## **I. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Los contratos que celebra la Administración pueden tener carácter administrativo o carácter privado.

Son contratos administrativos:

- a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos de Servicios financieros (servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones), contratos de esparcimiento, culturales y deportivos, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.
- b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Directora de Gestión Administrativa de la Asamblea de Madrid.

forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley.

Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos de Servicios financieros (servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones), los de esparcimiento, culturales y deportivos y los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.

A tales efectos se entiende por Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.

Deberán asimismo ajustar su actividad contractual al Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) los organismos autónomos en todo caso y las restantes entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas, siempre que en aquéllas se den los siguientes requisitos:

- a) Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.
- b) Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones públicas u otras entidades de Derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones públicas y otras entidades de Derecho público.

Cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

Quedan fuera del ámbito de la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

- a) La relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.
- b) Las relaciones jurídicas derivadas de la prestación por parte de la Administración de un servicio público que los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general a los usuarios.

- c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>.
- d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP o en normas administrativas especiales. Quedarán asimismo excluidos de la presente Ley los convenios que sean consecuencia del artículo 296 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- e) Los acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de Derecho internacional público.
- f) Los contratos de suministro relativos a actividades directas de los organismos autónomos de las Administraciones públicas de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes sobre los que

---

<sup>1</sup> Artículo 135.1: «En cada ejercicio presupuestario, los órganos de contratación darán a conocer, mediante un anuncio indicativo, las características básicas de los contratos de obras que tengan proyectado celebrar en los próximos doce meses, cualquiera que sea el procedimiento de adjudicación que apliquen y cuyo importe, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea igual o superior a 5.278.227 euros, equivalentes a 5.000.000 derechos especiales de giro.»

Artículo 177.2: «Además, en los casos de procedimiento abierto, restringido o negociado del artículo 181, deberá publicarse un anuncio en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», cuando la cuantía del contrato de suministro, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea igual o superior a 211.129 euros, equivalentes a 200.000 derechos especiales de giro (DEG) o a 137.234 euros, equivalentes a 130.000 derechos especiales de giro (DEG), cuando en este último supuesto sea adjudicado por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales. No obstante, no tendrán que publicarse en el citado Diario los contratos que sean consecuencia de la aplicación de las disposiciones del artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.»

Artículo 203.2: «Además, cuando el contrato también esté comprendido en las categorías 1 a 16 de las enumeradas en el artículo 206, deberá publicarse un anuncio en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» cuando hayan de adjudicarse por procedimiento abierto, por procedimiento restringido o por procedimiento negociado con publicidad comunitaria, siempre que su cuantía, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea igual o superior a las siguientes cifras:

- a) 200.000 euros en los contratos de la categoría 8 y en los contratos de la categoría 5 consistentes en servicios de difusión de emisiones de televisión y de radio, en servicios de conexión y en servicios integrados de telecomunicaciones.
- b) 137.234 euros, equivalentes a 130.000 derechos especiales de giro (DEG), en los restantes contratos de las categorías 1 a 16 del artículo 206, cuando hayan de adjudicarse por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, incluidos los de sus Organismos autónomos.
- c) 211.129 euros, equivalentes a 200.000 derechos especiales de giro (DEG) en el mismo supuesto de la letra b), cuando hayan de adjudicarse por los restantes órganos de contratación.»

versan han sido adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, y siempre que tales organismos actúen en ejercicio de competencias específicas a ellos atribuidas por la Ley.

- g) Los contratos y convenios derivados de acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, relativos a obras o suministros destinados a la realización o explotación en común de una obra o relativos a los contratos regulados en el Título IV, Libro II, del TRLCAP, destinados a la realización o explotación en común de un proyecto.
- h) Los contratos y convenios efectuados en virtud de un acuerdo internacional celebrado en relación con el estacionamiento de tropas.
- i) Los contratos y convenios efectuados por el procedimiento específico de una organización internacional.
- j) Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.
- k) Los contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros y los servicios prestados por el Banco de España. Se entienden asimismo excluidos los contratos relacionados con la instrumentación de operaciones financieras de cualquier modalidad realizadas para financiar las necesidades previstas en las normas presupuestarias aplicables, tales como préstamos, créditos u otras de naturaleza análoga, así como los contratos relacionados con instrumentos financieros derivados concertados para cubrir los riesgos de tipo de interés y de cambio derivados de los anteriores.
- l) Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Madrid se aplicará la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas siempre que los contratos que se celebren se puedan insertar en alguna de las categorías que acabamos de describir. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid que dispone lo siguiente: *Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se registrarán por lo dispuesto en la legislación estatal sobre contratos de las Administraciones públicas, con las particularidades derivadas de la organización propia de la Cámara.* Dichas particularidades, como posteriormente analizaremos, se refieren a los órganos de contratación, competencia de los mismos, composición de la Mesa de Contratación y autorización y disposición del gasto.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, los contratos que celebre la Cámara, tal como se desprende de la legislación estatal vigente sobre la materia, tendrán carácter administrativo o carácter privado en los términos anteriormente expuestos.

De acuerdo con lo anterior, Los contratos administrativos que celebre la Asamblea se registrarán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. Todo ello sin perjuicio de las salvedades recogidas en la citada Ley<sup>2</sup>.

Los contratos privados de la Asamblea de Madrid se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por el TRLCAP y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de Derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas. Todo ello, también, sin perjuicio de las salvedades previstas en la citada Ley<sup>3</sup>.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos.

El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.

---

<sup>2</sup> Los contratos administrativos especiales como aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos de Servicios financieros (servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones), contratos de esparcimiento, culturales y deportivos, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, así como los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley, se registrarán por sus propias normas con carácter preferente. El contrato de concesión de obras públicas se registrará, con carácter preferente, por las disposiciones contenidas en el Título V del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sus disposiciones de desarrollo y por la legislación sectorial específica en cuanto no se oponga a dicho título, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 125 y 133 a 135 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

<sup>3</sup> Los contratos de servicios financieros (servicios de seguros y servicios bancarios y de inversiones), contratos de esparcimiento, culturales y deportivos, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, se adjudicarán conforme a las normas contenidas en los capítulos II y III del Título IV, Libro II, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

## II. TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

### 2.1. Principios de la contratación

La contratación en la Asamblea de Madrid se rige por los principios de *publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación*, enunciados en el artículo 11.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En relación con dichos principios conviene tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha destacado que se trata de principios no meramente interpretativos, sino de carácter normativo por aplicación de los artículos 1.1 y 14 de la Constitución.

Dichos principios están relacionados entre sí, ya que unos son el medio para alcanzar los otros. Así en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha destacado la interconexión instrumental entre el principio de publicidad con el de igualdad, que ha conectado la exigencia de publicidad con los artículos 9.2 y 14 de la Constitución; así, indica que la publicidad tiene por finalidad hacer llegar a la generalidad de los posibles interesados el conocimiento de la existencia y las características de la convocatoria para que aquéllos puedan decidir lo que estimen oportuno respecto a su concurrencia<sup>4</sup>. Por otro lado, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1987 (RJ 1987, 3640) se señala que la falta de publicación de las bases de la convocatoria crea una situación de desigualdad entre los distintos y posibles concurrentes, incompatible con las condiciones de igualdad que pretende el párrafo segundo del artículo 9 de la Constitución Española.

También hay que destacar que en nuestro ordenamiento jurídico el principio de publicidad tiene una doble dimensión: la publicidad de las licitaciones y la publicidad de las adjudicaciones. De este modo, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el anuncio de la licitación busca una convocatoria de concurrentes en orden a la adjudicación de un contrato; su finalidad es brindar la igualdad de oportunidades a los concurrentes aptos para acudir a la licitación y formar un precio contractual en competencia de mercado. Por el contrario, la publicación de la adjudicación es un acto informativo que la ley impone al órgano que adjudicó el contrato y que implica una apertura más de la fiscalización del acto administrativo de adjudicación por la vía de su difusión general y el conocimiento particular de los interesados directos. Finalmente, por lo que respecta a la publicidad hay que tener en cuenta que ha de ser no sólo nacional, sino también europea<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> STS de 26 de septiembre de 1986 (RJ 1986, 5986).

<sup>5</sup> «Todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos, con excepción de los procedimientos negociados, se anunciarán en el «Boletín Oficial del Estado». Estos últimos también serán objeto de anuncio en dicha publicación, cuando por razón de su cuantía estén sujetos a publicidad en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas». No obstante, las Comunidades Autónomas, entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de Derecho público, cuando se trate de contratos que

Las excepciones a los principios de publicidad y concurrencia recogidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas existen en los siguientes casos: en la elección del procedimiento de adjudicación, debido a que la libertad de concurrencia se cumple plenamente en el procedimiento abierto, pero no tanto en el restringido y en el negociado, anteriormente expuestos. Por otro lado, las restricciones también están determinadas por los requisitos establecidos en la convocatoria. En este caso, hay que destacar que el fundamento de los requisitos que se impongan a los aspirantes a la contratación ha de ser el de la naturaleza y características de la prestación objeto del contrato, sin que sean admisibles requisitos que no se basen en las características objetivas de la misma.

## 2.2. Requisitos

En el artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se recogen los *requisitos para la celebración de los contratos de las Administraciones públicas, salvo que expresamente se disponga otra cosa en la citada Ley*.

### 2.2.1. La competencia del órgano de contratación

En el artículo 12 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se enumeran los órganos de la Administración General del Estado, que gozan de competencia para contratar. En el caso de la Asamblea de Madrid dicha enumeración se recoge en el artículo 86 del Reglamento de Régimen Interior al disponer que son órganos de contratación de la Asamblea de Madrid, dentro de sus respectivas competencias:

- a) La Mesa.
- b) El Presidente.
- c) La Secretaría General.
- d) La Dirección de Gestión Administrativa.

La competencia para la contratación se distribuye de la siguiente forma:

- a) La Mesa será el órgano competente si el importe del presupuesto es superior a 30.000 euros.
- b) El Presidente será el órgano competente si el importe es superior a 3.000 euros y no alcanza la competencia de la Mesa.
- c) La Secretaría General si el importe es superior a 600 euros y no alcanza la competencia del Presidente.

---

por su cuantía no hayan de publicarse en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», podrán sustituir la publicidad en el «Boletín Oficial del Estado» por la que realicen en los respectivos diarios o boletines oficiales» (art. 78.1 RD Leg. 2/2000). Ver STJCE de 18 de marzo de 1992 (TJCE 1992/67).

- d) Las Dirección de Gestión Administrativa si el importe no es superior a 600 euros.

El órgano competente para contratar lo será para la aprobación de los pliegos de condiciones particulares y proyectos que regulen el contrato, así como para la autorización y celebración formal del contrato.

Los órganos de contratación de la Asamblea están facultados para celebrar, en nombre y representación de la Cámara, los contratos en que intervengan, previa la oportuna consignación presupuestaria en los términos en que legal y reglamentariamente proceda.

### 2.2.2. *La capacidad del contratista adjudicatario*

Respecto a este requisito, hay que indicar en primer lugar que en el ámbito de la Asamblea no existe ninguna peculiaridad; por lo tanto, hemos de remitirnos a lo dispuesto en la legislación estatal sobre este punto (arts. 15 a 24 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y artículos 9 a 24 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

De conformidad con dicha regulación jurídica, la capacidad para contratar se puede resumir en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

#### 1.º Existencia de capacidad de obrar

Sobre la configuración de este requisito conviene recordar que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha establecido que para contratar con la Administración sólo existen tres posibles alternativas y ninguna más: ser persona física, ser persona jurídica o constituir una unión temporal de empresas con los requisitos enumerados en el artículo 24 del TRLCAP (Informe 32/1998 de 30 de junio). En consecuencia, ha subrayado que no cabe contratar con comunidades de bienes ni con pluralidades de personas físicas sin personalidad (Informe 12/2003, de 23 de julio) ni con fundaciones en fase de constitución (Informe 54/1996, de 18 de octubre).

Respecto a la capacidad de obrar de las personas jurídicas cabe plantearse la cuestión de si su capacidad de obrar es la relativa a la relación entre el objeto del contrato y el objeto o fin social, es decir, de si el contrato celebrado extralimitándose del objeto social es o no válido <sup>6</sup>. En este caso resulta ilustrativa la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 de diciembre de 1991, en donde se concluye que cabe

---

<sup>6</sup> Respecto a esta cuestión conviene recordar lo establecido en Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (4/1999, de 17 de marzo) que afirma que la específica previsión que el artículo 197.1 del TRLCAP (RCL 2000, 1380) efectúa respecto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios (para los que sí se exige esta conexión entre el objeto del contrato y el fin social) se debe extender al resto de contratos. De este modo, si el objeto social no guarda relación directa con el del contrato, el licitador persona jurídica carecería de la necesaria capacidad de obrar.



apuntar tres posturas: *a)* una de corte germánico, conforme a la cual la capacidad es ilimitada, de forma que el objeto social lo que delimita es la esfera de actividad de los órganos internos; *b)* otra de signo contrario, que considera que el objeto social limita esta capacidad, de forma que los actos ajenos al mismo son nulos de pleno derecho por carecer de capacidad para su realización, y *c)* una postura intermedia, seguida por la jurisprudencia y la doctrina más generalizada, que indica que si bien la capacidad es general, los actos ajenos al objeto social serían meramente anulables, subsanables, confirmables y ratificables, siendo un mero problema de representación.

2.º Solvencia suficiente en su doble vertiente: económica y financiera por un lado, y técnica y profesional, por otro.

Las personas que contraten con la Administración, además de contar con la correspondiente capacidad, deberán acreditar su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, requisito éste que será sustituido por la correspondiente clasificación en los casos en que con arreglo a la Ley sea exigible<sup>7</sup>.

3.º No incurrir en ninguna de las prohibiciones para contratar.

En ningún caso podrán contratar con la Administración las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias recogidas en el artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, las causas de prohibición para contratar con la Administración encuentran su justificación en la necesidad de que el contratista ofrezca las adecuadas garantías económicas y morales que hagan desaparecer cualquier sombra de favoritismo en beneficio de ciertos contratistas. Asimismo, ha indicado el Tribunal Supremo en Sentencias como la de 9 de marzo de 1999 (RJ 1999, 2889) que la capacidad para contratar, y todo lo que sobre ella incide, como son las prohibiciones para contratar, constituyen materia reservada a la ley, por lo que no procede introducir prohibiciones de contratar mediante normas que tengan rango inferior a la ley y mucho más si tienen una ínfima jerarquía normativa, como es el caso de los pliegos particulares.

En el caso de la Asamblea de Madrid, tenemos que traer a colación lo dispuesto en el artículo 5.3.b) de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, que establece lo siguiente:

*«La condición de Diputado de la Asamblea de Madrid, sin régimen de dedicación exclusiva, es compatible con el ejercicio de actividades privadas, excepto con las siguientes, que serán incompatibles para todos los Diputados de la Asamblea de Madrid, con independencia de su régimen de dedicación:*

---

<sup>7</sup> La Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 48/1996, de 22 de julio) la interpretación correcta del artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas únicamente puede conducir a la conclusión de que, en los casos en que sea exigible la clasificación, el órgano de contratación no puede exigir a los licitadores otros documentos justificativos de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, porque precisamente la clasificación sustituye a estas justificaciones.

b) *La actividad de contratista o fiador de obras, servicios, suministros o asistencias de carácter público o que implique cualquier relación de naturaleza contractual, prestacional, de concierto o convenio que se remunere con fondos o avales de la Comunidad de Madrid, así como formar parte de los órganos de dirección, gestión, representación o asesoramiento de empresas o sociedades mercantiles que se dediquen a dichas actividades.»*

### 2.2.3. *La determinación del objeto del contrato*

El objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación.

El expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello (art. 68.1 del TRLCAP), por ello se prohíbe la práctica efectuada en fraude de ley consistente en fraccionar el contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda (art. 68.2 del TRLCAP). Excepcionalmente se admite el fraccionamiento del objeto, justificándolo en el expediente, con resolución motivada del órgano de contratación, cuando sea posible la ejecución independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto (art. 68.3 del TRLCAP)<sup>8</sup>.

Finalmente, hay que recordar que es legalmente posible la existencia de contratos con pluralidad de objeto, a condición de que cada prestación sea definida con independencia de las demás (art. 2.1 del Reglamento General de Contratación).

No podrán celebrarse contratos en los cuales la prestación del contratista quede condicionada a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración, salvo lo establecido en la Ley para los contratos mixtos de redacción de proyecto y ejecución de obra y para el contrato de suministro, respectivamente.

---

<sup>8</sup> En este sentido, conviene tener en cuenta la recomendación 1/2004, de 9 de junio, que realiza la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, respecto a la división por lotes del objeto del contrato. La citada Junta indica que «Cuando un contrato admita fraccionamiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 de la TRLCAP, se justificará en el expediente la división de su objeto en lotes, los cuales pueden estar integrados por distintos bienes o artículos agrupados en función de sus características o finalidad, o por un solo tipo de productos, o incluso por un solo producto o bien, sin que exista un *numerus clausus* de lotes a licitar. En todo caso, los lotes deben cumplir el requisito de ser susceptibles de utilización o aprovechamiento separado, ya que cada lote podrá constituir el objeto de un contrato independiente, caso de adjudicarse a distintos empresarios, siendo conveniente en el supuesto de adjudicación de varios lotes a un mismo adjudicatario, formalizar un único contrato, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512), de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

#### 2.2.4. *La fijación del precio*

Los contratos tendrán siempre un precio cierto, que se expresará en moneda nacional, y se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido. Cuando las condiciones establecidas en el contrato impliquen pagos en moneda extranjera habrá de expresarse, además del precio total en moneda nacional, el importe máximo de aquélla y la clase de divisas de que se trate.

En todo caso los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos, excepto en los supuestos en que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y en los casos que una Ley lo autorice expresamente.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el precio o importe de un contrato de gestión de servicios públicos, en general de cualquier contrato de la Administración, viene determinado en función de su plazo de duración, sin que sea lícita su reducción al importe de una anualidad (Informe 57/99, de 21 de diciembre de 1999).

#### 2.2.5. *La existencia de crédito adecuado y suficiente, si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración*

Según el artículo 67.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) se incorporará al expediente, siempre que el contrato origine gastos para la Administración, el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya.

Este documento es consecuencia de lo establecido en el artículo 11.e) del TRLCAP, que entre los requisitos de todos los contratos que celebre la Administración establece el de la existencia de crédito adecuado y suficiente si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración.

Son excepciones a la regla de necesidad de crédito adecuado y suficiente para financiar el contrato, las siguientes:

- Cuando se trate de contratos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración [art. 67.2 en relación con el 85.a) del TRLCAP].
- Cuando el contrato deba iniciarse en ejercicio posterior al de su adjudicación y formalización, en cuyo caso el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá someter la adjudicación a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente (art. 69, apartados 3 y 4, del TRLCAP).
- En el caso de que el contrato se extienda a varios ejercicios deberá existir consignación suficiente en el ejercicio en que se autorice, siem-

pre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y compromiso de gasto para los ejercicios siguientes a los que se extienda el contrato.

2.2.6. *La tramitación de expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la Administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar y el importe del presupuesto del gasto*

En la Asamblea de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de su Reglamento de Régimen Interior, procederá la apertura de expediente en todas las contrataciones superiores a los 1.500 euros, incluso cuando se sustancien por los trámites del contrato menor, siendo necesaria la formalización y aprobación del documento contable correspondiente con carácter previo a la adjudicación.

Según el dictamen del Consejo de Estado número 1270, de 2 de diciembre de 1993, el expediente de contratación no es más que un tipo de expediente administrativo cuya finalidad es, por un lado, servir de garantía a la legalidad y acierto de la Administración, y, por otro, garantizar los derechos de los particulares respetando los principios de publicidad y concurrencia e igualdad y no discriminación.

El expediente de contratación en sentido estricto deberá contener, en principio, los siguientes documentos:

- Resolución o acuerdo de iniciación por el órgano de contratación determinando la necesidad de la prestación objeto del contrato, bien por figurar ésta en planes previamente aprobados o autorizados o bien por estimarse singularmente necesaria (art. 73 del RGC). La resolución acordando iniciar el expediente será motivada. En este sentido el artículo 67 del TRLCAP exige que se inicie por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma, en concordancia con el artículo 13 del TRLCAP que dispone que el objeto de los contratos será determinado y su necesidad para los fines del servicio público se justificará en el expediente de contratación.
- Informe razonado del servicio que promueva la contratación [art. 73 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGC)], exponiendo la necesidad, las características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato.
- Certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya (arts. 11.2.e) y 67.2 del TRLCAP).
- Pliego de cláusulas administrativas particulares [arts. 11.2.f) y 67.1 del TRLCAP y 113, regla 1.ª, del TRRL]. En el cual deberán constar:
  - a) Por un lado, los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes en el contrato; las declaraciones que sean específicas del contrato de que se trata; las que se considere pertinente incluir y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales que, en su caso, resulten de aplicación o estén en

contradicción con alguna de ellas y las que figurando en el mismo no hayan de regir por causa justificada en el contrato de que se trate (arts. 49 del TRLCAP y 67.1 del RGC).

- b) Los aspectos de carácter formal del contrato, como el procedimiento y forma de adjudicación (art. 67.1 del RGC).

La jurisprudencia ha resaltado reiteradamente [STS 13 de abril de 1981 (RJ 1981, 1481), 9 de febrero de 1982, 7 de julio de 1986, 21 de diciembre de 1988, 8 de marzo 1989 (RJ 1989, 1776), 30 de mayo de 1989, 7 de junio de 1989, 25 de julio de 1989, 22 de enero de 1990, 16 de julio de 1990, 12 de mayo de 1992, 21 de enero de 1994, 26 de enero de 1995, 7 de febrero de 1996, 8 de mayo de 1996] que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) constituye la Ley del contrato (*«lex contratus»*), con fuerza vinculante para ambas partes. Este principio se recoge en el apartado 5 del artículo 49 TRLCAP al declarar que los contratos se ajustarán al contenido de los PCAP, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los respectivos contratos.

Por tanto, cualquier discrepancia entre el PCAP y el contrato u otro documento del expediente de contratación se resuelve a favor de la aplicación prevalente del PCAP; así lo mantiene la STS de 9 de julio de 1997 (RJ 1997, 5728), ya que el PCAP debe aprobarse con anterioridad y define los derechos y obligaciones de las partes en el contrato. Por su parte, la STS de 9 de junio de 1995 (RJ 1995, 4651) anula un contrato por alterar sustancialmente las condiciones establecidas en el PCAP.

El fundamento de la primacía del PCAP se encuentra, como declaran las STS de 3 de marzo de 1987, 8 de marzo de 1989 (RJ 1989, 1776) y 25 de abril de 1990 (RJ 1990, 2838) en que la perfección del contrato surge desde que se hace la adjudicación definitiva y del hecho de que los contratos son inalterables a partir de su perfeccionamiento, y deberán ser cumplidos con estricta sujeción a los PCAP, no siendo la escritura pública más que la formalización del contrato. El mismo criterio se contiene en los informes de la JCC 18/76 y 42/84.

La vinculación de las partes contratantes al PCAP determina que la Administración no pueda desconocer o desentenderse del mismo, en contra de sus propios actos, sin revisar en vía administrativa o jurisdiccional los mismos.

Desde otro ángulo, el PCAP constituye el contenido de la oferta de contrato que formula la Administración y que requiere para su perfeccionamiento no sólo que el licitador presente su respectiva oferta o proposición, sino del acto expreso de aceptación de la misma por la Administración que se plasma mediante la adjudicación.

El contenido general del PCAP incluirá los pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y se define en el artículo 67.2 del RGC, que exige los datos siguientes:

a) *Definición del objeto del contrato, con expresión de la codificación correspondiente de la nomenclatura de la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1966 (CNPA-1996), aprobada por Real Decreto 81/1996, de 26 de enero (RCL 1996, 3209), y, en su caso, de los lotes. Cuando el contrato sea igual o superior a los importes que se determinan en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2 de la Ley deberá indicar, además, la codificación correspondiente a la nomenclatura Vocabulario Común de Contratos (CPV) (LCEur 1996, 2998) de la Comisión Europea, establecida por la Recomendación de la Comisión Europea de 30 de julio de 1996 (LCEur 1996, 2869), publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» L 222 y S 169, ambos de 3 de septiembre de 1996.*

b) *Necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato y los factores de todo orden a tener en cuenta.*

c) *Presupuesto base de licitación formulado por la Administración, con excepción prevista en el artículo 85, párrafo a), de la Ley, y su distribución en anualidades, en su caso.*

d) *Mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato hasta su conclusión, excepto en los supuestos a que se refiere el artículo 69.4 de la Ley, en los que se consignará que existe normalmente crédito o bien que está prevista su existencia en los Presupuestos Generales del Estado, o expresión de que el contrato no origina gastos para la Administración.*

e) *Plazo de ejecución o de duración del contrato, con determinación, en su caso, de las prórrogas de duración que serán acordadas de forma expresa.*

f) *Procedimiento y forma de adjudicación del contrato.*

g) *Importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato a que se refiere el artículo 78.1 de la Ley, tanto en boletines oficiales como en otros medios de difusión, que debe abonar el adjudicatario.*

h) *Documentos a presentar por los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones.*

i) *Criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación.*

j) *Indicación expresa, en su caso, de la autorización de variantes o alternativas, con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.*

k) *En su caso, cuando el contrato se adjudique mediante forma de concurso, los criterios objetivos, entre ellos el precio, que serán valorados para determinar que una proposición no puede ser cumplida por ser considerada temeraria o desproporcionada.*

l) *Cuando el contrato se adjudique por procedimiento negociado los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación.*

m) *Garantías provisionales y definitivas, así como, en su caso, garantías complementarias.*

n) *Derechos y obligaciones específicas de las partes del contrato y documentación incorporada al expediente que tiene carácter contractual.*

ñ) *Referencia al régimen de pagos.*

o) *Fórmula o índice oficial aplicable a la revisión de precios o indicación expresa de su improcedencia conforme al artículo 103.3 de la Ley.*

p) *Causas especiales de resolución del contrato.*

- q) *Supuestos en que, en su caso, los incumplimientos de carácter parcial serán causa de resolución del contrato.*
- r) *Especial mención de las penalidades administrativas que sean de aplicación en cumplimiento de lo establecido en el artículo 95 de la Ley.*
- s) *En su caso, plazo especial de recepción del contrato a que se refiere el artículo 110.2 de la Ley.*
- t) *Plazo de garantía del contrato o justificación de su no establecimiento y especificación del momento en que comienza a transcurrir su cómputo.*
- u) *En su caso, parte o tanto por ciento de las prestaciones susceptibles de ser subcontratadas por el contratista.*
- v) *En su caso, obligación del contratista de guardar el sigilo sobre el contenido del contrato adjudicado.*
- w) *Expresa sumisión a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y al pliego de cláusulas administrativas generales que sea aplicable, con especial referencia, en su caso, a las estipulaciones contrarias a este último que se incluyan como consecuencia de lo previsto en el artículo 50 de la Ley.*
- x) *Los restantes datos y circunstancias que se exijan para cada caso concreto por otros preceptos de la Ley y de este Reglamento o que el órgano de contratación estime necesario para cada contrato singular.»*

— Pliego de prescripciones técnicas particulares (arts. 11.2.f) y 67.1 del TRLCAP). El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) tiene por función definir las características técnicas de las prestaciones objeto del contrato que hayan de regir la ejecución de la prestación (artículo 51 del TRLCAP).

Las prescripciones técnicas sirven para definir los requisitos de calidad y seguridad que deben reunir los bienes y servicios objeto del contrato.

Su contenido genérico se regula en el artículo 68 del RGC, debiendo comprender, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato.
- b) Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de unidades a suministrar.
- c) En su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes.

El artículo 51 del TRLCAP declara que los PPTP serán elaborados conforme a los requisitos que para cada contrato establece la Ley.

Su aprobación se realizará junto con el PCAP de forma previa o simultánea a la aprobación del gasto por el órgano de contratación (art. 51.1 del TRLCAP).

Se establece la prohibición de incluir en el PPTP especificaciones técnicas que mencionen productos de una fabricación o procedencia determinada o procedimientos especiales que tengan por objeto favorecer o eliminar determinadas empresas o productos. Especialmente no se indicarán marcas, patentes o tipos, ni se aludirá a un origen o producción determinado. Sin embargo,

cuando no exista posibilidad de definir el objeto del contrato a través de especificaciones suficientemente precisas e inteligibles, se admitirá tal indicación si se acompañan las palabras «o equivalente»<sup>9</sup> (art. 52.2 del TRLCAP). Esta prohibición tiene su excepción en los suministros de material para mantenimiento, repuesto o reemplazo de equipos existentes (art. 70 del RGC).

— Informe del Servicio Jurídico (art. 49.4 del TRLCAP). En el caso de la Asamblea dicho informe se elabora por los Servicios Jurídicos de la Cámara.

— Fiscalización de la Intervención (arts. 11.2.g) y 67.2 del TRLCAP).

— Aprobación del expediente de contratación por el órgano de contratación (arts. 11.2.h) y 67.2 del TRLCAP).

2.2.7. *La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a esta Ley*

Según el artículo 93.1 del Reglamento de régimen interior de la Asamblea de Madrid, todo acto de ordenación de pagos deberá ser previamente intervenido y fiscalizado por el Interventor de la Cámara, previo informe del Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y Asuntos Económicos sobre existencia de crédito disponible y aplicación presupuestaria procedente.

A tal efecto, como se dispone en el Reglamento de régimen interior de la Cámara, si la Intervención se manifestase en desacuerdo con el fondo o la forma de los actos, expedientes o documentos examinados, deberá formular nota de reparo por escrito en plazo no superior a cinco días.

Cuando la disconformidad del Interventor se refiera a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, la nota de reparo producirá efectos suspensivos hasta que sea solventada por la Mesa de la Cámara, en los siguientes casos:

1. Cuando se base en la insuficiencia de crédito o el importe no se considere adecuado.

---

<sup>9</sup> La JCC en su informe 2/99 se ha referido al alcance de la expresión «equivalente» que debe acompañar a la mención de productos, marcas, patentes o tipos que afecta a todos ellos, pues todos estos conceptos son prácticamente idénticos. La JCCA razona así su criterio: «Abona esta conclusión los términos del artículo 8.6 de la Directiva 93/36/CEE, del que el artículo 52.2 del TRLCAP pretende ser transcripción al configurar la indicación de marcas, patentes o tipos o la de un origen o una producción determinada como caso particular (en particular, dice la Directiva) del general de mención de productos de una fabricación o procedencia determinada y sobre todo la interpretación de la STJCE de 17 de noviembre de 1993 (TJCE 1993, 179), que acogiendo un motivo de impugnación de la Comisión en relación con el artículo 244 del RGCE señaló que el párrafo segundo de dicho precepto reglamentario sólo exigía la mención «o equivalente» en los casos de indicaciones de marcas, licencias o tipos, mientras que el apartado e) del artículo 7 de la Directiva 77/62/CEE (LCEur 1977, 10), entonces en vigor, exigía dicha mención también en los casos en que las especificaciones técnicas se refiriesen a productos de una fabricación o de una procedencia determinada, interpretación de la que por pura lógica se deriva que la excepción a las prohibiciones se extiende también a ambos supuestos.



2. Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.
3. En los casos de omisión en el expediente de los requisitos o trámites que sean esenciales, o cuando estime que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Asamblea.
4. Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adjudicaciones, asistencias y servicios.
5. La Intervención podrá emitir informe favorable, no obstante los defectos que observe en el respectivo expediente, siempre que los requisitos o trámites incumplidos no sean esenciales, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de aquéllos, de lo que se dará cuenta a la Intervención.

La nota de reparo se enviará al titular de la Secretaría General, quien, en caso de mostrarse disconforme con ella, la remitirá con su informe y los antecedentes oportunos a la Mesa para su decisión definitiva.

#### 2.2.8. *La aprobación del gasto por el órgano competente para ello*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 91 y 92 del Reglamento de régimen interior de la Asamblea de Madrid, en la ejecución del Presupuesto de la Cámara, corresponde a la Mesa la autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al mismo.

Al Presidente le corresponderá el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al Presupuesto de la Cámara, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos.

Las competencias, a las que nos acabamos de referir, se entenderán sin perjuicio de las delegaciones que los órganos correspondientes puedan conferir.

Así, y sin perjuicio del ejercicio del derecho de avocación cuando se considere conveniente, se considerarán permanente delegada por la Mesa la competencia para la autorización y aprobación del gasto en los siguientes casos y órganos:

- a) En el Presidente de la Asamblea en los gastos derivados de la actividad de la misma cuya cuantía sea superior de 3.000 euros y no exceda de 30.000 euros.
- b) En el Presidente de la Asamblea en los gastos fijos, de vencimiento periódico o de cuantía previamente determinada en consignación presupuestaria específica, cualquiera que fuera su importe.
- c) En la Secretaría General en los gastos derivados de la actividad de la Cámara de cuantía superior a 600 euros y no superior a 3.000 euros.
- d) En las Direcciones de la Asamblea en los gastos derivados de la actividad propia de sus áreas de responsabilidad, cuya cuantía no sea superior a 600 euros.

### 2.2.9. *La formalización del contrato*

Los contratos de la Administración se formalizarán en documento administrativo dentro del plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público, pudiendo, no obstante, elevarse a escritura pública cuando lo solicite el contratista, siendo a su costa los gastos derivados de su otorgamiento.

Salvo las excepciones establecidas en la Ley, será requisito necesario para su formalización la prestación por el empresario de las garantías previstas en la misma como salvaguarda de los intereses públicos.

En el artículo 88 del Reglamento de régimen interior de la Asamblea de Madrid se establece que las fianzas exigibles en materia contractual podrán constituirse en cualquier forma admitida en la legislación sobre contratos de las Administraciones públicas indistintamente en la Caja General de Depósitos, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid o en la Sección de Contabilidad de la Asamblea de Madrid, actuando como Caja o Tesorería.

Cuando por causas imputables al contratista no pudiese formalizarse el contrato dentro del plazo indicado, la Administración podrá acordar la resolución del mismo, siendo trámite necesario la audiencia del interesado y cuando se formule oposición por el contratista, el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. En tal supuesto procederá la incautación de la garantía provisional y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.

Si las causas de la no formalización fueren imputables a la Administración, se indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que la demora le pueda ocasionar, con independencia de que pueda solicitar la resolución del contrato al amparo del artículo 111, párrafo *d*).

No se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa formalización, excepto en los casos previstos en los artículos 71 y 72 del TRLCAP, relativos a la tramitación urgente y a la de emergencia.

## 2.3. **Los contratos menores**

En el caso de los contratos menores la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos 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. A tal efecto, tendrán la consideración de contratos menores aquellos contratos de obras cuya cuantía no exceda de 30.050,61 euros; los contratos de suministro cuando su cuantía no exceda de 12.020,24 euros con excepción de aquellos que se hagan mediante contratación centralizada y, finalmente,

los contratos de consultoría asistencia y servicios cuando su cuantía no exceda de 12.020,24 euros, salvo en los contratos de servicios, concertados con empresas de trabajo temporal en los que no existirá esta categoría de contratos.

La Junta Consultiva de Contratación<sup>10</sup> considera que, aunque desde el punto de vista finalista o teleológico la Exposición de Motivos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala como uno de los objetivos de la misma «la simplificación del procedimiento jurídico administrativo de contratación» (apartado 1.5) y uno de los medios para conseguirlo es «la potenciación de los contratos menores», no debe excluirse, en principio, la aplicación del artículo 11 de la propia Ley, en cuanto establece los principios y los requisitos generales a los que deben ajustarse los contratos de las Administraciones públicas. El artículo 11 señala en su apartado 1 que los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la misma Ley. En el apartado 2 fija los requisitos generales para la celebración de los contratos administrativos, salvo que expresamente se disponga otra cosa en la misma. En segundo lugar, la Junta Consultiva de Contratación administrativa sostiene que, respecto al cumplimiento de los requisitos especificados en el apartado 2 del artículo 11 se debe hacer una especial mención al carácter de éstos antes de comentar el alcance de la exigencia de su cumplimiento a tenor de lo dispuesto en el artículo 57. Los requisitos correspondientes a los apartados *a)* (competencia del órgano de contratación); *b)* (capacidad del contratista); *c)* (determinación del objeto del contrato), y *d)* (fijación del precio) necesariamente han de cumplirse por ser requisitos sin los cuales no puede celebrarse ningún contrato, ni podría, en el referente a la determinación del objeto, conocer ante qué contrato nos encontramos, ni en lo referente al precio, si se trata de un contrato menor. Los requisitos correspondientes a los apartados *e)* (existencia de crédito adecuado y suficiente); *g)* (fiscalización previa de los actos de contenido económico), y *h)* (aprobación del gasto) no son consecuencia de la naturaleza propia del contrato, sino de lo establecido en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas en el proceso de ejecución del presupuesto. Finalmente, los requisitos *f)* (tramitación de expediente con incorporación de los pliegos de cláusulas que regirán el contrato) e *i)* (formalización del contrato) son requisitos propios del sistema procedimental de los distintos contratos. Posteriormente, en el año 2001, la Junta Consultiva de Contratación insistió en que los requisitos del artículo 11 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el del apartado 2, letra *b)*, referente a la capacidad del contratista, necesariamente ha de cumplirse en los contratos menores, por ser requisito sin el cual no puede celebrarse ningún contrato, debiendo añadirse que tal conclusión no puede quedar sin efecto por la circunstancia de que en los expedientes referentes a contratos menores no exista trámite específico para la acredita-

<sup>10</sup> Expedientes 40/1995, 13/1996 y 29/2001.

ción de la capacidad y solvencia e inexistencia de prohibiciones de contratar, ya que si las circunstancias de incapacidad, insolvencia o prohibición de contratar concurren en el momento de la adjudicación, el contrato, aunque sea un contrato menor, será nulo de pleno derecho de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y según se desprende de la interpretación de los citados artículos 11.2, letra *b)*, y 20, letra *e)*, de la propia Ley.

En cualquier caso, los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios.

### III. ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

En el régimen propio de la Asamblea de Madrid no existe ninguna peculiaridad respecto al procedimiento que se ha de seguir para los distintos tipos de contratos, por lo tanto, en este caso, se habrá de actuar de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal vigente sobre esta materia: así, la adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado.

En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición.

En el procedimiento restringido sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios; a tal efecto, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas.

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 aquél, oferte el precio más bajo. En la Asamblea de Madrid, este procedimiento, debido a las características de los contratos que se celebran, no se utiliza.

En el concurso 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.

Es decir, en esta forma de adjudicación del contrato, sobre la base de la consideración de su convocatoria como una invitación de la Administración a que se presenten ofertas, se mantiene que aquélla tiene alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios objetivos establecidos en el artículo 86, sin aten-

der necesariamente al valor económico de la misma o declarar desierto el concurso, motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el PCAP (art. 88.2 del TRLCAP).

Los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación. El procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados en la Ley para cada clase de contrato.

La elección de la forma de adjudicación debe adoptarse, por el órgano de contratación, a la vista de las necesidades de cada contrato y previo estudio de las opciones que permite la legislación aplicable, con el fin expuesto de que la obtención de un precio de mercado se concilie con la selección de la empresa más apropiada.

En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados.

En relación con la adjudicación de los contratos, hay que hacer una especial referencia a la Mesa de Contratación. Su función, según el artículo 81 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, consiste en examinar las proposiciones presentadas, calificar los documentos que acompañan a las proposiciones, valorar las ofertas y formular la propuesta del contrato correspondiente al órgano de contratación, para lo cual podrá solicitar cuantos informes técnicos sean precisos y se relacionen con el objeto del contrato.

En el caso de la Asamblea de Madrid, el artículo 87 del Reglamento de régimen interior de la Cámara establece que en la Asamblea existirá una Mesa de Contratación presidida por el Presidente o Vicepresidente en quien delegue e integrada por:

- Los tres Vicepresidentes de la Asamblea.
- El titular de la Secretaría General o Letrado en quien delegue, que realizará las funciones de Asesoría Jurídica.
- El Interventor de la Asamblea.
- El Director de Gestión Administrativa.
- El Jefe del Servicio de Contratación, que actuará como Secretario de la Mesa.

La función primordial de la Mesa de Contratación consiste en formular la propuesta de adjudicación del contrato al órgano de contratación (art. 81.1 y 2 del TRLCAP).

La Mesa de Contratación, antes de formular su propuesta, podrá solicitar cuantos informes técnicos considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato (art. 81.2 del TRLCAP). La STS de 23 de abril de 1996 (RJ 1996, 3266) declara que los informes técnicos son como son y no puede exigirse de ellos un contenido distinto del que tienen, siendo evidente que, dado su carácter técnico, lo único que puede exigirse es su existencia, pero no su contenido, profundidad y alcance.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que según la Sentencia 2005/244111 (14 de julio de 2005) de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo de la Audiencia Nacional, los criterios de valoración de las comisiones técnicas forman parte de la discrecionalidad técnica, y en relación con esta la jurisprudencia del Tribunal Supremo obliga a la Administración a especificar las razones concretas y determinadas que justifiquen la puntuación otorgada a cada concursante. Tiene en consecuencia la Comisión libertad para resolver en este aspecto con la limitación de motivar las razones que justifican la puntuación otorgada a cada concursante con el fin de que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda ejercer la función revisora que le está encomendada.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno a favor del empresario propuesto frente a la Administración, mientras no se le haya adjudicado el contrato por acuerdo del órgano de contratación (art. 82.2 del TRLCAP).

En análogo sentido se pronuncian las sentencias del TS de 22 de septiembre de 1988 (RJ 1988, 7241), 7 de abril de 1989 (RJ 1989, 3160), 30 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7581), 20 de febrero de 1990 (RJ 1990, 1325) y 20 de septiembre de 1991 (RJ 1991, 6854), que consideran que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno para el licitador, pues el contrato solamente se perfecciona con la adjudicación; ésta es la solución recogida en el artículo 53 del TRLCAP, al declarar que el contrato se perfecciona mediante la adjudicación.

Por ello se reconoce la potestad de la Administración para desistir del contrato, como admite la STS de 2 de marzo de 1973 (RJ 1973, 1008) y recoge el TRLCAP en su artículo 93.6, al mencionar la posibilidad de la Administración de renunciar a un contrato ofertado o a reiniciar el procedimiento.

Cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada por la Mesa de Contratación, deberá motivar su decisión (art. 81.3 del TRLCAP).