

**Informe 5/03, de 23 de julio de 2003. "Función y contenido de los pliegos en los contratos de elaboración de proyecto y ejecución de obras. Posibilidad de que la valoración de las ofertas sea realizada por un órgano técnico (jurado) respecto de las propuestas relativas al proyecto; necesidad de que figure determinada en el pliego la valoración y la ponderación de los criterios objetivos de adjudicación".**

## **ANTECEDENTES**

1. Por el Consejero de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito de consulta redactado en los siguientes términos:

*"Por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se solicita la emisión de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre las cuestiones que se plantean a continuación.*

*La Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura tiene planificado realizar la contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de obras conforme al procedimiento previsto en el artículo 125.1 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 adelante TRLCAP), para la construcción de un centro educativo.*

*Partimos de la base de que en el pliego de cláusulas administrativas particulares de la licitación, se justificaría la utilización de este procedimiento excepcional acogiendo a uno de los dos supuestos previstos en el propio articulado.*

*En este marco, se elevan las siguientes consultas a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa:*

*Si de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.2 del TRLCAP se puede recoger en estos pliegos la intervención de un órgano de carácter técnico ("jurado"), al que le correspondería el examen de las propuestas arquitectónicas correspondientes a la obra objeto del contrato, realizando una valoración motivada de las mismas, que elevaría a la mesa de contratación para que ésta la traslade al órgano de contratación al objeto de que sea éste quien resuelva la misma.*

*Del mismo modo, se plantea la cuestión de si resulta compatible con el TRLCAP la circunstancia de que la realización de la selección del empresario se efectúe conforme a los siguientes criterios objetivos y la puntuación que seguidamente se señala, previamente determinada en el en el pliego de cláusulas administrativas particulares, de forma que la puntuación máxima a obtener en la valoración de cada uno de estos criterios sea la que se determina a continuación:*

*Propuesta arquitectónica: 65 puntos Propuesta económica: 60 puntos*

*En definitiva, se trata de determinar si la presencia de este órgano -jurado- y la asignación de la puntuación referida a cada uno de los criterios objetivos que sirven de base a la adjudicación del contrato, resulta compatible con lo dispuesto en el artículo 81.2 y concordantes del TRLCAP, puesto que, al tratarse de un contrato mixto, para la elaboración del correspondiente proyecto y la ejecución de la obra correspondiente, éste sólo entraría en la valoración de la propuesta arquitectónica con el máximo de puntuación arriba referenciado, no entrando, en ningún caso, en el estudio de la propuesta económica."*

2. A dicho escrito se acompaña la siguiente documentación:

a) Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de obras que, por lo que aquí interesa, define, en la cláusula 1, apartado 1, como objeto del contrato, la realización del proyecto, estudio de seguridad y salud y ejecución de las obras descritas en el apartado primero del cuadro resumen de características y concluye con una diligencia firmada el 4 de junio de 2002 por el Jefe del Servicio Regional de Obras y Proyectos de la Consejería expresiva de que se extiende para hacer constar que el presente pliego tipo de cláusulas administrativas particulares ha sido el abordado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura adaptado a la vigente normativa reguladora de las contrataciones, cumpliéndose a todos los efectos el trámite preceptivo de informe por parte del mismo”.

b) Cuadro resumen de características firmado el 4 de junio de 2002 por el Secretario General de la Consejería en cuyo documento se hace constar, a los efectos que ahora interesan, que el contrato se clasifica en el grupo a) de los establecidos en el artículo 123 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que la contratación conjunta de proyecto y ejecución de obra procede al concurrir el supuesto contemplado en el apartado a) del artículo 125.1 de la misma Ley y que se presentará la documentación básica necesaria para poder valorar la propuesta arquitectónica hasta un máximo de 65 puntos, valorándose la oferta económica hasta un máximo de 60 puntos.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Aunque en el escrito de consulta del Consejero de la Junta de Extremadura se suscitan dos cuestiones concretas –la de si es posible introducir en los pliegos la intervención de un órgano de carácter técnico (“jurado”) al que le corresponde el examen y la valoración de las propuestas arquitectónicas para elevarla a la Mesa de contratación y la de los criterios objetivos y puntuación que han de figurar en el pliego- han de realizarse ciertas consideraciones previas, antes de contestar a las mismas, derivadas fundamentalmente de la documentación remitida y de la naturaleza del contrato mixto de elaboración de proyecto y ejecución de obra que se pretende celebrar.

2. Ante todo debe señalarse que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su primitiva redacción posibilitaba la celebración de contratos mixtos de elaboración de proyecto y ejecución de obra sobre la base de lo dispuesto en los artículos 6, 86 a) 122 y 125, habiéndose perfilado su carácter y determinados aspectos jurídicos por las modificaciones introducidas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que hoy figuran incorporadas a los artículos 6, 85 a), 122 y 125 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Esta Junta Consultiva también se ha pronunciado sobre la admisibilidad y régimen jurídico de los contratos de elaboración de proyecto y ejecución de obra en sus informes de 21 de diciembre de 1999 (expediente 49/99) referido a la redacción anterior de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los que en él se citan de 25 de febrero de 1965 (expediente 13/65) y de 30 de junio de 1972 (expediente 30/72) y en el posterior a la redacción actual del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 30 de octubre de 2000 (expediente 41/00).

Ninguno de los preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de los que se deduce la posibilidad de celebrar contratos mixtos de elaboración de proyecto y ejecución de obra pública permiten exceptuar a los mismos de la prevención contenida en el artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuyo apartado 1 declara que “deberán aprobarse previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección y, en su caso, licitación del contrato, los pliego de cláusulas administrativas particulares que incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato” señalando el apartado 2 que la aprobación de dichos pliegos corresponderá al órgano de

contratación y estableciendo el apartado 3 el informe preceptivo de los pliegos por el Servicio Jurídico.

En el presente caso debe ponerse de relieve la falta de cumplimiento del artículo 49 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que como pliego del contrato mixto de elaboración de proyecto y ejecución de obra no puede ser admitido el pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de obras y el cuadro resumen de características unido al mismo, documentos remitidos por la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología pues aparte de tratarse de un pliego tipo, que requiere desarrollo específico en un pliego concreto, solo aborda aspectos sustanciales en cuanto al contrato de obras, quedando en total indeterminación el régimen jurídico de la prestación relativa a la elaboración de proyecto.

Por ello como primera conclusión del presente informe ha de señalarse que la celebración del contrato mixto de elaboración del proyecto y ejecución de obra requerirá la aprobación por el órgano de contratación del correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares en el que se aborden los aspectos contractuales de ambas prestaciones sin perjuicio de que se incorporen al mismo las especialidades de su régimen jurídico, singularmente de las derivadas del artículo 125 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que sea informado previamente a su aprobación por el Servicio Jurídico competente de la Comunidad.

3. Realizadas las anteriores consideraciones procede examinar las dos cuestiones concretas planteadas consistiendo la primera en determinar si de acuerdo con lo establecido en el artículo 81.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se puede recoger en los pliegos la intervención de un órgano de carácter técnico ("jurado") al que le correspondería el examen de las propuestas arquitectónicas correspondientes a la obra objeto del contrato, realizando una valoración motivada de las mismas que elevaría a la mesa de contratación para que éste la traslade al órgano de contratación al objeto de que sea éste quien resuelva la misma.

La posibilidad que se plantea en la consulta formulada debe ser descartada porque desnaturaliza las funciones de la Mesa de contratación, corresponde a la misma formular la correspondiente propuesta al órgano de contratación y evidentemente esta propuesta no puede realizarla el órgano técnico (jurado) quedando la Mesa con la sola función de trasladar al órgano de contratación no su propuesta, sino la del órgano técnico.

Por otra parte la finalidad práctica que se persigue puede ser cumplida con la prevención el apartado 2 del artículo 81 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas expresivo de que "la Mesa de contratación podrá solicitar, antes de formular su propuesta, cuantos informes técnicos considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato". Obsérvese que la facultad de solicitar informes técnicos se atribuye a la Mesa y el precepto permite conciliar la función de propuesta de la Mesa y la intervención, por vía de informe, no de propuesta, de los órganos técnicos. Por otra parte la misma finalidad puede lograrse al determinar la composición de la Mesa de contratación, haciendo figurar en la misma, como Vocales técnicos especialistas en la materia objeto del contrato.

4. La segunda cuestión consultada es la conformidad con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de la solución consistente en que la realización de la selección del empresario se efectúe conforme a los criterios objetivos y puntuación que se señala previamente determinada en el pliego de cláusulas administrativas particulares (propuesta arquitectónica, 65 puntos y propuesta económica, 60 puntos) volviendo a aclarar que el órgano técnico (jurado) solo entraría en la valoración de la propuesta arquitectónica con el máximo de puntuación referenciado, no entrando, en ningún caso, en el estudio de la propuesta económica.

Este segundo extremo consultado pone de relieve, como se señalaba, que se trata de privar a la Mesa de contratación de su función de propuesta y trasladarla en relación con la propuesta arquitectónica al órgano técnico. Se rompería así, la unidad de propuesta que se desdoblaría en

aspectos técnicos y económicos, sin que exista necesidad de extenderse en profundos argumentos para concluir que tal desdoblamiento está en contradicción con el sistema regulado en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por otra parte y, en cuanto a la puntuación de las propuestas, que necesariamente debe figurar en el pliego hay que remitirse a los criterios reiteradamente expuestos por esta Junta en el sentido de que el informe sobre el contenido de los pliegos corresponde al Servicio Jurídico, sin que este informe preceptivo pueda ser sustituido por el informe de esta Junta (informes de 18 de noviembre de 1996 y 10 de junio de 1999, expedientes 62/96 y 39/99), sin que, en consecuencia, deba pronunciarse la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre los criterios objetivos de adjudicación y sobre su ponderación y valoración debiendo insistirse en que tales criterios y su ponderación y valoración deben figurar necesariamente en los pliegos.

## **CONCLUSIONES**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que la celebración de un contrato mixto de elaboración de proyecto y ejecución de obra requerirá la previa aprobación por el órgano de contratación de un pliego de cláusulas administrativas particulares en el que se incluyan los aspectos de las dos prestaciones que integran el objeto del contrato.

2. Que la intervención prevista de un órgano técnico (jurado) desnaturaliza la función de propuesta de la Mesa de Contratación, pudiendo alcanzarse la misma finalidad con la solicitud de informes técnicos prevista en el artículo 81.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con la determinación de la composición de la Mesa de contratación, haciendo intervenir, como vocales, a técnicos especialistas en la materia.

3. Que la misma desnaturalización de las funciones de la Mesa se produce con la división de la propuesta en arquitectónica y económica, sin que, por otra parte, corresponda a esta Junta pronunciarse sobre el contenido de los pliegos, sustituyendo el informe preceptivo del Servicio Jurídico.