

Expte.

DI-355/2005-2

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE TARAZONA  
PLAZA DE ESPAÑA, 2  
50500 TARAZONA  
ZARAGOZA**

**ASUNTO:** Sugerencia sobre la necesidad de mejorar los procedimientos de contratación

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 16/03/05 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando una contratación efectuada por el Ayuntamiento de Tarazona.

**SEGUNDO.-** En la misma se hace alusión a que dicho Ayuntamiento ha tramitado un expediente de contratación para adquirir un vehículo destinado a la Policía Local y ha efectuado la adjudicación indebidamente, por las siguientes razones:

- Se ha forzado la utilización del procedimiento negociado sin publicidad y la vía de urgencia.
- No se hizo a favor de una empresa de la ciudad, como indica el pliego de condiciones aprobado por la Junta de Gobierno de 26/10/04.
- Se adjudicó el contrato a una empresa que no había sido invitada previamente de forma expresa a participar en el procedimiento contractual.

**TERCERO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando la instrucción el expediente al Asesor D. Jesús Olite. A tal objeto, se envió con fecha 12/04/05 un escrito al Ayuntamiento de Tarazona recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja y solicitando copia de la documentación administrativa del expediente de adjudicación del contrato.

**CUARTO.-** Tras reiterar la petición el 26/05/05, la respuesta del Ayuntamiento se recibió el 07/06/05, enviando copia de los siguientes documentos:

- Presupuesto-oferta de vehículos para la Policía Local de dos casas comerciales de Tarazona. Uno de ellos es el correspondiente al vehículo que luego habría de ser adquirido, al que señala un precio de 17.360,82 €.
- Informe del Jefe de la Policía Local detallando los requerimientos del vehículo que precisa este servicio.
- Pliego de condiciones económico-administrativas que ha de regir la

contratación, por procedimiento negociado sin publicidad, del suministro del vehículo, estableciendo un tipo máximo de licitación de 17.360,82 €.

- Certificado del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26/10/04 en el que se convoca contratación por procedimiento negociado sin publicidad por el expresado tipo de licitación y por trámite de urgencia, se aprueba el pliego de condiciones económico-administrativas que ha de regir el proceso y se invita a empresas del sector de la Ciudad con capacidad suficiente para la ejecución del suministro.

- Providencia de Alcaldía de 04/11/05 en el que se enumeran las nueve empresas que van a ser consultadas para que presenten sus ofertas.

- Petición de ofertas, de la misma fecha, a estas empresas para que presenten sus proposiciones en diez días naturales.

- Certificado del acuerdo de la Junta de Gobierno de 23/11/04 en el que se realiza la adjudicación a favor del modelo de vehículo descrito en el presupuesto-oferta inicial y por el mismo precio allí expresado de 17.360,82 €. Según refleja este acuerdo, a la invitación cursada a las nueve empresas contestan cuatro de ellas, mas otra que no había sido invitada y que tampoco está ubicada en Tarazona, pero a cuyo favor se adjudica el contrato.

- Comunicación del anterior acuerdo al adjudicatario y a los demás licitadores.

Con el fin de conocer algún otro aspecto de la cuestión planteada, el 15/06/05 se envió una solicitud para que se justificase la elección del procedimiento negociado como forma de adjudicación del contrato (artículos 75 y 182 de TRPCAP, la aplicación del trámite de urgencia (artículo 71), la motivación para adjudicar el contrato a una empresa que no es de la ciudad y no ha sido invitada previamente y los criterios que han fundamentado la adjudicación y ofertas presentadas. No habiendo sido atendida esta petición en el plazo de quince días que se indicó, y al objeto de no demorar la resolución del expediente, se procede ya a emitir la presente Resolución.

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Única.- Sobre el cumplimiento de los requisitos de la contratación administrativa.**

Sin perjuicio del análisis de otros aspectos del expediente instruido para la adquisición del vehículo por el Ayuntamiento de Tarazona, se estudian a continuación los aspectos planteados en el escrito de queja:

1º.- Utilización del procedimiento negociado sin publicidad: el artículo 75 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 lo sucesivo, *TRLCAP*) regula la utilización de los procedimientos y formas de adjudicación, indicando

*“1. 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 el Libro II de la presente Ley para cada clase de contrato.*

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

La adquisición de un vehículo es un contrato de suministro, cuya regulación

específica viene contenida en el Título III del Libro II del TRLCAP. Los procedimientos y formas de adjudicación se regulan en su Capítulo II, que otorga preferencia al concurso y al procedimiento negociado sobre la subasta; para el procedimiento negociado sin publicidad se establecen doce supuestos en el artículo 182, permitiendo acudir a esta posibilidad (letra i) cuando se trate de bienes de cuantía inferior a 30.050,61 €.

Por tanto, la utilización del procedimiento negociado para la adquisición del vehículo de la Policía Local de Tarazona es correcta en tanto que su cuantía (17.360,82 €) se encuentra dentro del límite legal de esta modalidad. Sin embargo, como establecen los artículos 75 y 182 de TRPCAP, esta elección de procedimiento deberá quedar justificada en el expediente, lo que no consta en la documentación recibida, pues el acuerdo de la Junta de Gobierno de 26/10/04 únicamente menciona la posibilidad de esta opción aludiendo al citado artículo 182, pero no justifica su utilización frente a las otras opciones que la Ley aporta para la contratación administrativa.

2º.- Procedimiento de urgencia: el artículo 71 del TRLCAP establece *“Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes de contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada”*. El acuerdo de la Junta de Gobierno de 26/10/04 hace un intento de justificar esta urgencia cuando señala *“Considerando que a la vista de los plazos de justificación de la subvención que financia este suministro debe procederse, con la máxima urgencia, a la contratación y ejecución del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 ....”*. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- La necesidad de justificar una subvención es un trámite administrativo que no supone “necesidad inaplazable” del contrato o “interés público en acelerar su adjudicación”, que son los requisitos que exige la Ley. En todo caso, como refleja el mismo acuerdo, la financiación del contrato se realiza con cargo a una subvención concedida por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales con destino a la mejora y equipamiento de los Cuerpos de las Policías Locales, y la misma tiene fecha de 07/05/04 y debía justificarse antes del 01/12/04; ha habido, por tanto, tiempo más que suficiente, si se hubiesen iniciado las gestiones en su momento, para instruir el expediente sin agobios y disponer del vehículo con mucha mayor antelación.
- La tramitación de un expediente de contratación por procedimiento negociado sin publicidad en vía de urgencia tiene escasa repercusión práctica, pues la principal consecuencia que el TRLCAP vincula a la declaración de urgencia es, además de la preferencia en su tramitación, la reducción a la mitad de los plazos establecidos para la licitación y adjudicación del contrato. A diferencia de la subasta y el concurso, en el procedimiento negociado no se establece ningún plazo para la consulta a un mínimo de tres empresas y la fijación con la seleccionada del precio del contrato; parece lógico que se establezcan plazos razonables, de forma que las empresas puedan elaborar sus ofertas y presentarlas a la Administración. En el presente caso, el plazo de diez días para la preparación de la oferta de un vehículo de venta habitual en el mercado es correcto, pero se podía haber señalado igualmente sin declarar la urgencia del expediente, por lo que esta declaración carece de virtualidad.

3º.- Adjudicación a una empresa que no es de la ciudad: la Junta de Gobierno de 26/10/04 acordó invitar a la contratación a empresas del sector de la

Ciudad con capacidad suficiente para la ejecución del suministro, siguiendo la tramitación correspondiente hasta su adjudicación. La consideración de solicitar ofertas a empresarios del propio municipio carece de relevancia a efectos de la contratación administrativa, pues no es un criterio objetivo de adjudicación como pueden serlo el precio, el plazo de entrega, la calidad, las características estéticas o funcionales del objeto del contrato, etc. Sin embargo, siendo la Junta de Gobierno Local el órgano de contratación, por haberle delegado la Alcaldesa esta competencia, parece razonable que actúe en consecuencia con sus propios acuerdos, lo que hizo al solicitar ofertas a nueve empresarios locales capacitados para la realización del objeto del contrato, pero no al adjudicar, a pesar de contar con cuatro ofertas de empresarios locales previamente consultados, a uno que no fue requerido. Esta actitud contraviene el principio de la buena fe al que debe sujetarse la actuación administrativa y la doctrina de los arts. 15 y 16 de la Ley 30/1992, que protegen la confianza que fundamentalmente se ha depositado en el comportamiento ajeno e imponen el deber de coherencia en el comportamiento propio; su aplicación implica un deber de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever, y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos.

4º.- Adjudicación a una empresa que no había sido invitada previamente: debido a sus especiales características, el TRLCAP no impone al procedimiento negociado todas las formalidades que exige para las subastas o los concursos. Pero esto no quiere decir que esté exento de ellas, pues el artículo 92 del TRLCAP señala varias exigencias, entre las que cabe citar la solicitud de oferta de empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, sin que su número sea inferior a tres, siempre que ello sea posible, y fijar con la seleccionada el precio del contrato, dejando constancia en el expediente de lo actuado. El razonamiento expuesto en el punto anterior resulta aplicable aquí, pero no solo desde un punto de vista de principios generales del Derecho, sino como traslación de la legislación positiva, puesto que tanto este artículo como el 73 de la misma Ley aluden a la selección del adjudicatario de forma justificada previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios, por lo que necesariamente la adjudicación ha de ceñirse a los que se ha consultado, dado que esta invitación se ha cursado a empresas aptas para cumplir los términos del contrato y cuatro han atendido la petición, por lo que, no constando otra cosa, sus ofertas satisfacen las exigencias planteadas en el pliego y la adjudicación debería haber recaído en alguna de ellas. El pliego permitía una posibilidad que no ha sido utilizada, pues su cláusula III.2 dispone *“La petición de ofertas a los empresarios se realizará, siempre que ello sea posible, mediante solicitud escrita del órgano de contratación. En el supuesto de que razones de urgencia aconsejen la agilización de los trámites, esta petición se realizará por cualquier método que lo permita, dejando constancia de todo ello en el expediente”*; no consta en el expediente la invitación, siquiera haya sido verbal, a la empresa adjudicataria.

De acuerdo con la información aportada junto al escrito de queja y la recabada posteriormente, el motivo de todo esto es que la empresa de Tarazona que inicialmente hizo la oferta del vehículo no podía venderlo, al ser un taller y estar las ventas reservadas a los concesionarios de las marcas de vehículos; por ello, a pesar de que fue invitada a participar no presentó plica, y sí lo hizo el concesionario ofertando el mismo vehículo y por idéntico precio. Estas circunstancias, que desde un punto de vista mercantil pueden explicar la actuación, no justifican la incorrecta actuación administrativa, pues independientemente de sus relaciones con la firma automovilística, se trata de dos empresas diferentes y existen otros licitadores que han cumplido las condiciones exigidas y han presentado sus propuestas, que

deberían haber sido tenidas en consideración con prevalencia a la que al final resultó adjudicataria sin haber sido invitada previamente.

5º.- Otras circunstancias del expediente: a la vista de la documentación recibida, cabe hacer otras consideraciones sobre algunos otros aspectos del expediente tramitado:

5.1/ Definición del objeto del contrato: Señala el artículo 67 del Reglamento de desarrollo del TRLCAP que el pliego de cláusulas administrativas particulares definirá el objeto del contrato, y el 68 se refiere al pliego de prescripciones técnicas particulares como el documento donde se indicarán las características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato. En el actual expediente no hay propiamente un pliego de prescripciones técnicas; cabría entender como tales las características mínimas enumeradas en la cláusula primera, que se refiere al objeto y régimen jurídico del contrato, pero están expuestas de manera tan sumamente amplia (vehículo ligero de 5 puertas, amplio maletero, combustible gasoil, potencia igual o superior a 100 CV, color blanco, con aire acondicionado y dos tomas de corriente en el maletero) que da cabida a una amplísima variedad de vehículos, sin que sirva para acotar el que mejor se ajuste a las necesidades del servicio de la Policía Local.

5.2/ Criterios de adjudicación: el artículo 92 del TRLCAP establece que el pliego de cláusulas administrativas particulares determinará los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación con las empresas. El pliego que ha regido esta contratación alude a la adjudicación a su cláusula III.3 señalando que el órgano de contratación adjudicará el contrato de acuerdo con los siguientes aspectos técnicos y económicos: 1. Oferta económica; 2. Garantías, equipamiento, etc., sin añadir ningún otro ni establecer algún criterio de baremación para valorar cada uno de estos aspectos en las diferentes ofertas. Esta falta de criterios de valoración supone una más que notable inseguridad jurídica para los licitadores y amplía exageradamente la libertad del órgano de contratación a la hora de adjudicar, convirtiendo su discrecionalidad en arbitrariedad; en el mejor de los casos podría verse atemperada por una explicación clara y coherente de las circunstancias que fundamentan la adjudicación pero, a pesar de venir exigida por la Ley, tampoco consta en el expediente.

5.3/ Importe de adjudicación. No se dispone de documentación que justifique la adjudicación por razones técnicas, ni constan las demás ofertas económicas en el acuerdo de adjudicación o en otro documento. Sin embargo, llama la atención que la adjudicación se haya realizado a favor de una oferta que iguala el tipo de licitación, 17.360,82 €, sin que se haya producido baja alguna; en caso de establecerse algún criterio para valorar las ofertas económicas, una oferta de tales características hubiese determinado la asignación de cero puntos por este concepto.

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Tarazona la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, sin perjuicio de que estudie la posibilidad de revisar este expediente, en los que tramite para la contratación administrativa de esa Corporación acote con mayor detalle los aspectos exigidos en la Ley y siga los trámites establecidos, en orden a garantizar la seguridad jurídica en su actuación y la defensa de los intereses públicos a su cargo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**14 de junio de 2005**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**