



## **Informe 4/2022, de 27 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent)**

**Assumpte: Possibilitat que les persones que tinguin atribuïda la funció d'òrgans de contractació, o que en formin part, en el cas de ser col·legiats, siguin membres de les meses de contractació, com a presidentes o com a vocals.**

### **ANTECEDENTS**

I. Des de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb si és incompatible la condició d'òrgan de contractació unipersonal o de membre de l'òrgan de contractació col·legiat dels càrrecs electes, amb la condició de membre de la mesa de contractació.

D'acord amb la [Instrucció 1/2005, de 4 d'octubre](#), d'aquesta Comissió Permanent, sobre els requisits que han de reunir les sol·licituds d'informe, la petició adjunta un informe jurídic del vicesecretari de l'Ajuntament en el qual es contextualitza la petició fent referència a l'expedient 31/21 de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat i al fet que aquest informe "no aplica la DA 2.7 LCSP que té caràcter d'especialitats als ens locals", i s'assenyala que "sorgeixen dubtes en l'àmbit concret de les corporacions locals" atès que "en molts casos l'òrgan de contractació és la Junta de Govern Local per delegació de l'Alcaldia-Presidència de la Corporació i és habitual que els càrrecs electes que formen part de l'òrgan de contractació també en formin part de la mesa de contractació, respectant això sí, el terç màxim que com a novetat va introduir l'actual LCSP".

En aquest sentit, es planteja la qüestió en els termes literals següents:

"Els càrrecs electes que formen part de l'òrgan de contractació col·legiat (Junta de Govern Local o Plenari, ja sigui com a president/a de l'òrgan o com a membre) o que formen part com a òrgan unipersonal, poden formar part de la mesa de contractació, ja sigui ostentant la presidència o una vocalia d'aquesta darrera?"

II. L'article 4.9 del Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, estableix que aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.4 del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes corresponents.

### **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

#### **I. Diferent naturalesa, regulació i funcions de les meses i dels òrgans de contractació**

Tal com disposa l'article 61 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), amb caràcter de normativa bàsica, els òrgans de contractació, unipersonals o col·legiats, ostenten la representació de les entitats del sector públic en matèria

contractual i tenen la facultat de subscriure contractes en el seu nom, la qual poden delegar o desconcentrar.

Per a l'àmbit de les entitats locals la disposició addicional segona de la LCSP estableix, també amb caràcter bàsic, que les competències com a òrgan de contractació dels contractes típics i dels administratius especials corresponen als alcaldes i als presidents quan el seu valor estimat sigui igual o interior al 10 per cent dels recursos ordinaris del pressupost i, en tot cas, a sis milions d'euros, inclosos els contractes de caràcter plurianual, en cas que la seva durada no superi els quatre anys, pròrrogues incloses; i al Ple en la resta de casos, llevat dels municipis de gran població, en els quals les competències de l'òrgan de contractació les ha d'exercir la junta de govern local.

Així mateix, la LCSP atribueix als òrgans de contractació, a més de la pròpia funció envers les meses de contractació de nomenar o designar-ne els membres, les funcions en la fase de licitació i d'adjudicació dels procediments contractuals, principalment, d'apreciar directament la concurrència de determinades prohibicions de contractar; d'ampliar els terminis de presentació de les ofertes i de sol·licituds de participació en els casos en què procedeixi; d'oferir accés i informació addicional sobre els plecs i altra documentació complementària; d'excloure del procediment d'adjudicació, amb la tramitació prèvia del procediment corresponent, les ofertes que presumeixi que són inviables perquè s'han formulat en termes que les fan anormalment baixes; d'informar i comunicar cada candidat i licitador en el termini més breu possible de les decisions preses; i d'adjudicar els contractes a proposta de la mesa, de la qual, si bé, poden apartar-se motivant-ho.<sup>1</sup>

D'altra banda, l'article 326 de la LCSP estableix l'obligatorietat, si bé amb caràcter de normativa no bàsica, que els òrgans de contractació de les administracions públiques – excepte en cas que ho siguin les juntes de contractació –, estiguin assistits per una mesa en els procediments oberts, oberts simplificats, restringits, de diàleg competitiu, de licitació amb negociació, negociat sense publicitat per raó d'urgència imperiosa i d'associació per a la innovació.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Amb caràcter previ a l'obertura del procediment d'adjudicació, entre les actuacions preparatòries, se'ls atribueixen les funcions de prendre les mesures adequades per garantir que la participació en la licitació de les empreses que hagin participat prèviament en l'elaboració de les especificacions tècniques o dels documents preparatoris del contracte o l'hagin assessorat durant la preparació del procediment de contractació, no falseja la competència; si escau, dur a terme estudis de mercat i dirigir consultes preliminars als operadors econòmics; iniciar els expedients de contractació motivant la necessitat del contracte, dictar mitjançant una resolució motivada la seva aprovació i disposar l'obertura del procediment d'adjudicació; i aprovar els plecs de prescripcions tècniques i de clàusules administratives particulars –amb la determinació prèvia, entre altres, dels requisits mínims de solvència exigits, així com dels mitjans per acreditar-la, dels criteris d'adjudicació i dels terminis de presentació d'ofertes i sol·licituds de participació. En fase d'execució dels contractes els corresponen, entre altres funcions, les d'acordar les pròrrogues dels contractes i donar l'ampliació del termini d'execució quan es produeixi demora per part de la contractista, d'adoptar les mesures pertinents per garantir que els contractistes compleixen les obligacions aplicables en matèria mediambiental, social o laboral –sense perjudici de la potestat d'adoptar les mesures oportunes per fer-ne la comprovació durant el procediment de licitació–, de modificar els contractes i acordar-ne la resolució.

<sup>2</sup> A l'[Informe 14/2021, de 18 de febrer de 2022](#), la Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana dona resposta a la qüestió de si a les entitats locals els resulta d'aplicació

També, el mateix article 326 de la LCSP regula i detalla la composició que han de tenir les meses de contractació, llevat per a les que es constitueixin en l'àmbit local, les regles específiques de composició de les quals es recullen –aquestes sí amb caràcter de normativa bàsica– en la disposició addicional segona de la LCSP.<sup>3</sup>

D'aquestes regles específiques de composició de les meses en l'àmbit local cal recordar, als efectes de donar resposta a la qüestió que planteja l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú, que poden formar-ne part els membres de la corporació, el personal funcionari de carrera –o interí quan no se'n disposi de carrera prou qualificat i s'acrediti així a l'expedient–, el personal laboral al servei de la corporació i els membres electes, amb la limitació que no suposin més d'una tercera part dels membres. Per tant, de conformitat amb aquesta regulació, és possible que l'alcalde o alcaldessa o el president o presidenta d'una corporació local, així com altres càrrecs electes, puguin formar part de les meses de contractació que s'hi constitueixin i presidir-les.

Pel que fa a les funcions d'aquest òrgan d'assistència tècnica especialitzada dels òrgans de contractació, el mateix article 326 de la LCSP atribueix a les meses les funcions –referides totes elles a la fase de licitació i d'adjudicació dels procediments contractuals, a la qual es limita la seva participació–, de qualificar la documentació acreditativa del compliment dels

---

l'obligatorietat de constitució de les meses establerta en aquest precepte, de caràcter no bàsic, en cas d'absència de regulació pròpia.

<sup>3</sup> La composició de les meses de contractació, que també es regula a l'article 21 del Reial decret 817/2009, de 8 de maig, pel qual es desplega parcialment la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, –en el qual s'estableix, a més, el quòrum d'assistència mínim per a la vàlida constitució i se'n preveu l'aplicació a les meses de contractació que es constitueixin per intervenir en procediments d'adjudicació en què no sigui preceptiva la seva constitució–, ja ha estat analitzat per aquesta Junta Consultiva, tant amb caràcter general, a l'[Informe 3/2008, de 7 de juliol](#), com respecte de les d'àmbit local, a l'[Informe 6/2020, de 17 de juny](#). Per la seva banda, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Madrid, a l'[Informe 2/2018, d'11 d'abril](#), la Comissió Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia, a l'[Informe 21/2018, de 2 de juliol de 2019](#), i la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó a l'[Informe 9/2021, de 18 d'octubre](#), s'han pronunciat respecte de la no aplicació de la regulació de la composició de les meses de contractació continguda a la LCSP a les comunitats autònomes respectives, atès el seu caràcter de regulació no bàsica i l'existència de regulació pròpia en cadascuna d'elles. A més, la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat, a la [Recomanació als òrgans de contractació en relació amb diversos aspectes relacionats amb l'entrada en vigor de la LCSP](#), es refereix a la possibilitat que en els procediments duts a terme pels poders adjudicadors no administració pública es constitueixin meses de contractació voluntàriament, en no estar obligades de conformitat amb l'article 326 de la LCSP, i reproduïx la Instrucció 1/2008, de 5 de febrer, de l'Advocacia General de l'Estat, sobre contractació de les fundacions del sector públic estatal, societats mercantils estatals i entitats públiques empresarials dependents de l'Administració General de l'Estat, en la qual recomana constituir-ne com “una adecuada garantía de los principios de objetividad y transparencia en la selección de la oferta económicamente más ventajosa” i aconsella que la composició s'inspire en la que estableix la regulació general de les meses. Per la seva banda, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals ha afirmat, en la [Resolució 969/2021, de 30 de juliol](#), l'aplicabilitat del règim jurídic de les meses també als poders adjudicadors no administració pública que la constitueixin voluntàriament.

requisits previs i, si escau, acordar l'exclusió dels candidats o licitadors que no l'acreditin<sup>4</sup>; valorar les ofertes de les empreses licitadores aplicant els criteris d'adjudicació; proposar a l'òrgan de contractació la qualificació d'una oferta com a anormalment baixa, amb la tramitació prèvia del procediment corresponent; proposar a l'òrgan de contractació l'adjudicació del contracte a favor de l'empresa licitadora que hagi presentat la millor oferta; i seleccionar els candidats quan així ho delegui l'òrgan de contractació, en el procediment restringit, en el diàleg competitiu, en el de licitació amb negociació i en el d'associació per a la innovació, sempre que s'hagi fet constar en el plec de clàusules administratives particulars.<sup>5</sup>

En definitiva, la mesa de contractació és l'òrgan que ha de prestar l'assistència tècnica especialitzada a l'òrgan de contractació, al qual li correspon –sense perjudici de la possibilitat de delegar les seves competències i facultats– la representació de les entitats del sector públic en matèria contractual i la subscripció dels contractes, i és l'òrgan decisor final. Com a òrgan d'assistència, la mesa té atribuïdes les funcions, principalment, d'avaluació i de valoració de les proposicions de les empreses licitadores, així com de proposar a l'òrgan de contractació la qualificació de les ofertes com a anormalment baixes i l'adjudicació dels contractes. Per tant, i en els termes en què ho constata la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat a l'[Informe 31/21](#), de 10 de juny de 2021, al qual s'al·ludeix en l'escrit de petició d'informe, “la LCSP configura al òrgano de contratación y a la mesa de contratación como dos órganos claramente diferenciados en cuanto a su función y con unos requisitos y composición muy distintos”.

## **II. Possibilitat dels càrrecs electes de ser membres de les meses de contractació en cas de tenir també atribuïda la funció d'òrgan de contractació o de formar-ne part**

Un cop referida la configuració i les funcions atribuïdes per la normativa de contractació pública als òrgans i a les meses de contractació, i atesa la necessitat que se'n desprèn de garantir la independència de les meses envers els òrgans de contractació en l'exercici de les seves funcions d'assistència, es pot afirmar, ja d'entrada, que no sembla conforme a aquella normativa la coincidència en ambdós òrgans.

---

<sup>4</sup> A aquesta funció es refereix la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Canàries en l'[Informe 3/2020, de 23 d'abril](#), en el qual conclou que “en todos los procedimientos de contratación en los que el órgano de contratación esté asistido por una mesa de contratación, será ésta el órgano competente para analizar y comprobar la documentación requerida al licitador que haya presentado la mejor oferta, de acuerdo con lo dispuesto en el art 150.2 LCSP, y corresponderá, igualmente a la mesa de contratación, acordar que dicho licitador cumple con los requisitos previstos en los pliegos, así como, en su caso, excluirlo de la licitación si no cumple con dicha requisitos”.

<sup>5</sup> En el Reial decret 817/2009, de 8 de maig, ja esmentat, es recullen aquestes mateixes funcions i es concreten també les d'obrir les proposicions presentades i fer-ne conèixer el contingut (article 22.1.c); de determinar les empreses licitadores que hagin de quedar excloses per no superar el llindar mínim de puntuació exigida per continuar en el procés selectiu, quan el procediment de valoració s'articuli en diverses fases (article 22.1.d); i de proposar a l'òrgan de contractació que la licitació es declari deserta en els casos en què no sigui admissible cap de les ofertes presentades, així com de proposar a l'òrgan de contractació que es declari el desistiment, si durant la seva intervenció aprecia que s'ha comès alguna infracció de les normes de preparació o reguladores del procediment d'adjudicació del contracte (article 22.1.g).

Així, cal tenir en compte també, respecte de les actuacions o funcions que s'atribueixen als òrgans de contractació o a les meses depenent de si aquestes es constitueixen –com, per exemple, la relativa a apreciar els possibles indicis de conductes col·lusòries entre empreses, concorrin o no agrupades en unió temporal, o a identificar les ofertes incurses en presumpció d'anormalitat i avaluar la informació i la documentació que es presenti per justificar-ne la viabilitat–, que la norma és clara en preceptuar que només s'han de dur a terme pels òrgans de contractació en els casos en què no s'hagi constituït mesa. Per tant, en els casos en què la constitució de les meses està imposada per la mateixa LCSP, la referida actuació o funció no pot dur-la a terme l'òrgan de contractació substituint l'actuació i el criteri de la mesa. En aquest sentit, tampoc sembla procedent que l'òrgan de contractació pugui influir en l'exercici de les funcions atribuïdes a les meses, la qual cosa succeiria en cas que hi intervingués i, sembla que previsiblement amb major intensitat i probabilitat, si la participació en la mesa de la persona que té la condició d'òrgan de contractació és per presidir-la, atès que, d'acord amb la normativa reguladora dels òrgans col·legiats, d'aplicació supletòria a les meses de contractació, el vot de la persona que n'ostenti la presidència és diriment en cas d'empat –d'acord amb l'article 19 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, aplicable a l'Administració general de l'Estat, i articles 15.1.f i 19.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.<sup>6</sup>

Per tant, cal entendre que permetre la coincidència entre ambdós òrgans desnaturalitzaria la configuració que la normativa de contractació pública fa de les meses de contractació com a òrgan d'assistència especialitzada dels òrgans de contractació, i suposaria poder posar en perill el deure d'imparcialitat, independència, objectivitat i professionalitat que ha de caracteritzar l'actuació d'aquest òrgan col·legiat.<sup>7</sup>

Certament, aquesta coincidència no es dona en els casos en què l'òrgan de contractació és de caràcter col·legiat, de manera que no sembla que la participació d'un mateix càrrec electe en ambdós òrgans col·legiats pugui tenir aquest efecte desnaturalitzador, sense desconèixer tampoc, ni deixar de tenir en compte en analitzar aquesta qüestió, la variable de les dificultats en què ja es troben moltes entitats i, especialment, les locals de petites dimensions, de disposar de persones suficients per poder constituir les meses de contractació donant compliment als requeriments normatius.

Així mateix, cal tenir en compte també que, si bé la postura de considerar inadmissible que la persona que té la condició d'òrgan de contractació sigui alhora membre de la mesa no va ser la que va adoptar el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals a la [Resolució 869/2018, d'1 d'octubre](#), en la qual desestima el motiu de recurs fonamentat en aquesta coincidència i afirma que “la condición de la Alcaldesa como órgano de contratación resulta

---

<sup>6</sup> A aquesta aplicació supletòria s'ha referit aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 3/2008, de 7 de juliol](#), ja esmentat, així com la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat a l'[Informe 3/2018](#), a l'[Informe 62/18](#) i a l'[Informe 34/19](#); la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó a l'[Informe 26/2018, de 15 de novembre](#); i la Junta Regional de Contractació Administrativa de Múrcia a l'[Informe 2/2019, de 5 de juliol](#).

<sup>7</sup> L'assegurança necessària de la imparcialitat, l'objectivitat, la independència i la professionalitat dels membres de les meses, com a elements necessaris per a un adequat exercici de les funcions d'aquest òrgan d'assistència, ha estat assenyalada per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat als informes [8/16](#), [62/18](#) i [42/19](#).

de la propia regulación contenida en la LCSP, así como la posibilidad de presidir la Mesa de Contratación, al deber ésta ser presidida por un miembro de la Corporación o funcionario de la misma, siendo ajustada a Derecho la cláusula impugnada”; sí ha estat aquest el criteri mantingut per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat manifestat a l'[Informe 31/21](#), ja esmentat, en el qual afirma –respecte d'un procediment de contractació de l'AGE– que “la mesa es un órgano de asistencia técnica especializada, que debe realizar su función con plena independencia del órgano de contratación” i que per aquesta raó “no resulta posible admitir que el titular del órgano de contratación pueda formar parte de la mesa de contratación como presidente de la misma, ya que supondría que existiese la posibilidad de interferencia en las funciones que este órgano está llamado a desempeñar con objetividad, imparcialidad y profesionalidad”, i precisa també que “este razonamiento es predicable tanto del órgano de contratación que tiene la competencia atribuida normativamente, como del órgano que la tiene atribuida por delegación, que a estos efectos actúa en nombre y representación del órgano de contratación delegante”.

També en el recent [Informe 88/21](#), de 05 d'abril de 2022, la mateixa Junta estatal ha afirmat –en aquesta ocasió respecte d'un procediment de contractació d'àmbit local–, per referència a l'Informe 31/21 esmentat, que “en aquellos supuestos en que el órgano de contratación sea el Alcalde, éste no deberá formar parte de la mesa de contratación” i que “tampoco deberá hacerlo en aquellos supuestos en que el Alcalde haya delegado su competencia en otro órgano”. A més, en aquest informe també analitza el cas que la condició d'òrgan de contractació correspongui al Ple de la corporació i afirma que “si el Alcalde presidiera la mesa ya no existiría una identidad entre quien desempeña la función de decidir a quién se va a adjudicar el contrato y los miembros de la mesa”, de manera que, atès que “la característica colegialidad propia del pleno de la Corporación impiden asimilarlo con el Alcalde o con el Presidente”, “la intervención de estos en la mesa no priva a ésta de su independencia”.<sup>8</sup>

En aquest mateix sentit, a la [Resolució 67/2022, de 28 de gener](#), el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia ha estimat el motiu d'un recurs especial fonamentat en el fet que l'alcalde és òrgan de contractació i president de la mesa de contractació, i afirma que “no es posible la convergencia en la figura del Alcalde de la doble titularidad del órgano de contratación y de la presidencia de la mesa de contratación, porque no puede el Alcalde formar parte del órgano que precisamente está encargado de prestarle asistencia. Resulta inconcebible, por ejemplo, que el Alcalde como presidente de la mesa pueda proponer a sí mismo la adjudicación del contrato o el rechazo y/o admisión de ofertas inicialmente incursas en presunción de anormalidad. No puede el Alcalde aprobar una propuesta realizada por él mismo como miembro integrante de la mesa. Y si bien a tenor de la disposición adicional segunda, apartado 7, de la LCSP un Alcalde puede presidir, como miembro de la Corporación, la mesa de contratación; no podrá hacerlo cuando sea, asimismo, órgano de contratación, como acontece en el supuesto examinado”.

---

<sup>8</sup> En aquest Informe la Junta estatal també analitza el cas que la condició d'òrgan de contractació correspongui a la Junta de Govern Local, supòsit en el qual distingeix en funció de si la competència l'assumeix per atribució legal o per delegació, afirmant que “si la competencia se ha recibido por delegación del Alcalde, es obvio que éste no podrá formar parte de la mesa de contratación”, en canvi, si l'assumpció de competències es produeix per atribució legal, atès el caràcter col·legiat de la Junta de Govern Local, “la solución habría de ser la misma que en el caso del Pleno”, és a dir, l'alcalde pot formar part de la mesa de contractació.

En definitiva, cal respondre a la qüestió de si és incompatible la condició dels càrrecs electes de membres de l'òrgan de contractació col·legiat o d'òrgan de contractació unipersonal, amb la de membre de la mesa de contractació, en el sentit que poden formar part de les meses, ja sigui com a presidents o presidentes o com a vocals els càrrecs electes que no tinguin la condició d'òrgan de contractació unipersonal, així com també els que formin part d'un òrgan de contractació col·legiat –com el ple d'un ajuntament o la junta de govern local–, de manera que el que resulta improcedent és que participin en les meses de contractació els càrrecs electes o les persones que tenen individualment la condició d'òrgan de contractació.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

## **CONCLUSIONS**

**I.** Ateses les funcions atribuïdes a les meses de contractació, configurades com a òrgans d'assistència tècnica als òrgans de contractació, les persones que tenen la condició d'òrgan de contractació unipersonal no poden participar en les meses, ja que aquesta participació comportaria una ingerència d'aquells en les funcions d'aquestes, que podria alterar la imparcialitat, la independència, l'objectivitat i la professionalitat requerida en la seva actuació.

**II.** En l'àmbit local, els càrrecs electes poden formar part de les meses de contractació, ja sigui com a presidents o presidentes o com a vocals, sempre que no tinguin alhora la condició d'òrgan de contractació unipersonal. En aquest mateix sentit, poden ser membres de les meses en els casos en què la condició d'òrgan de contractació correspongui a un òrgan col·legiat, ja sigui el Ple de la corporació o la Junta de Govern local, fins i tot en el cas que també en formin part.

**Barcelona, 27 de juny de 2022**