



5/2012.- SUPERVISIÓN DE VARIANTES EN FASE PREVIA A LA ADJUDICACIÓN

El artículo 121.1 del TRLCSP con el carácter de básico señala que en los términos previstos en esta Ley, la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato. Por su parte el artículo 147 del TRLCSP prevé la posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras declarando el artículo 137 del RGLCAP, sin el carácter de básico, que será preceptivo, antes de la adjudicación del contrato, el informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando se admitan variantes propuestas por el posible adjudicatario en relación a los proyectos aprobados por la Administración, cualquiera que sea la cuantía del contrato. En el momento en que se redactó este precepto, las proposiciones de los licitadores se presentaban en un único sobre sin distinguir entre documentación cuya ponderación dependiera de un juicio de valor o no, por lo que la mesa de contratación o en su defecto el Servicio que hubiera evacuado en su caso el correspondiente informe de adjudicación, podían solicitar la supervisión de las variantes ofertadas por la proposición que de acuerdo con la valoración ya realizada fuera más ventajosa. Sin embargo el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con el carácter de básico declara que la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos. La cuestión que se suscita es de orden práctico y relativa al momento en que ha de practicarse la supervisión de variantes; antes de la apertura del sobre relativo a los criterios cuya ponderación se realizará mediante la aplicación de fórmulas o después de la apertura de ese sobre y antes de la adjudicación. Si se considera que la supervisión de variantes debe practicarse antes de la apertura del sobre relativo a criterios que se ponderan en función de una fórmula, no será posible identificar a un único "posible adjudicatario" puesto que el conocimiento de las proposiciones de los licitadores en ese momentos es parcial, por lo que generalmente serán susceptibles de ser posibles adjudicatarios todos los licitadores. Supervisar todas las variantes de todos los licitadores no sólo resulta contrario al principio de economía procesal sino que además haría difícil el cumplimiento del plazo fugaz de un mes para la apertura de proposiciones que establece el apartado 1º del artículo 160 del TRLCSP.

Si se considera que la supervisión de variantes debe practicarse después de la apertura del sobre relativo a criterios cuantificables de forma automática, se solicitaría el informe de supervisión sólo para la oferta económicamente más ventajosa si bien esta condición la habría adquirido después de una ponderación completa de su proposición cuando en realidad esta pudiera incumplir la normativa que le es de aplicación. Debe tenerse presente que de conformidad con el artículo 30.3 del RPLCSP la ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de documentación que integre la proposición, salvo que en



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

los pliegos de cláusulas administrativas particulares se disponga otra cosa, lo que supone hacer pública la ponderación de una variante que todavía no está supervisada.

El análisis de esta cuestión requiere en primer término delimitar el carácter preceptivo o no de la supervisión de variantes a que se refiere el artículo 137 del RGCAP a los contratos de obras licitados por los órganos de contratación de la Administración de Castilla y León. En primer lugar señalaremos que en nuestra Administración General, algunos centros directivos tienen bajo su dependencia orgánica y funcional, unidades administrativas creadas por las correspondientes disposiciones de desarrollo de sus reglamentos orgánicos a las que se atribuye, en su ámbito material, la función de supervisión de proyectos. Valga por todos el artículo 14.1b) de la Orden FOM/1001/2008, de 9 de junio, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento, que atribuye, dentro de su ámbito de actuación, al Servicio de Promoción de Viviendas las funciones de supervisión de proyectos. No existe sin embargo en nuestro ordenamiento autonómico una regulación de la supervisión de proyectos similar a la contenida en los artículos 135, 136 y 137 del RGLCAP en donde se disciplina la creación y las funciones propias de la supervisión de proyectos, así como la supervisión de variantes. Descendiendo al análisis de cada uno de estos preceptos podemos concluir que:

- a) La regulación que se contiene en el artículo 135 del RGLCAP, es una manifestación de la potestad autoorganizadora en la Administración General del Estado no siendo de aplicación en el ámbito autonómico. La creación de las unidades de supervisión de proyectos específicas o la atribución de esta función junto con otras tareas, funciones o competencias a una unidad u órgano administrativo correspondiente se concretará para nuestra Administración, en las disposiciones de desarrollo de los Reglamentos orgánicos a que se refiere el artículo 39.3 de la Ley de Gobierno.
- b) La ausencia en nuestro ordenamiento de una regulación de las funciones de las unidades de proyectos similar a la que se recoge en el artículo 136 del RGLCAP es, a nuestro juicio, una laguna jurídica en nuestro ordenamiento, dada la especificidad de las funciones de estas. No existiendo posibilidad de autointegración deberá acudir necesariamente a una heterointegración por vía de analogía legis, extendiendo así lo dispuesto en el artículo 136.
- c) Respecto al carácter preceptivo de la supervisión de variantes, el artículo 121.1 del TRLCSP exige que antes de la adjudicación de un contrato de obras se elabore, supervise, apruebe y replantee el correspondiente proyecto. Este precepto se ubica sistemáticamente en la sección I del Capítulo II del Título I del Libro II bajo la rúbrica de Actuaciones preparatorias del contrato de obras. Aunque el precepto habla de Adjudicación, las actuaciones administrativas a las que se refiere deberían practicarse incluso antes del inicio del expediente de obras, no obstante en la práctica administrativa, estos expedientes se inician en muchas ocasiones antes del Replanteo del proyecto (porque, por ejemplo se



Junta de Castilla y León

Consejería de Hacienda

Junta Consultiva de Contratación Administrativa

están ultimando los trámites para certificar la correspondiente disponibilidad de los terrenos) exigiéndose en todo caso al expediente de contratación con carácter previo a su aprobación. Sin embargo las variantes se presentan por los licitadores en la fase de licitación del contrato no existiendo previsión alguna en el TRLCSP que exija su supervisión. Reglamentariamente al carecer el artículo 137 de carácter básico y al no existir en nuestro ordenamiento autonómico en este caso, laguna jurídica, el informe por la unidad de supervisión de proyectos supervisando variantes, tendrá carácter facultativo y no vinculante ex artículo 83.1 LRJPAC.

Hechas las anteriores precisiones, respecto a la cuestión sobre el momento en que facultativamente la mesa de contratación, o en su caso la unidad u órgano que evacúe el informe de adjudicación, pueden solicitar la supervisión de variantes entendemos que no existe justificación para limitarlo a uno sólo momento:

- a) Durante el proceso de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor y por tanto antes del acto público de apertura del resto de documentación que integre la proposición, la mesa de contratación, o en su caso la unidad u órgano que evacúe el informe de adjudicación podrá solicitar la supervisión de aquélla o aquéllas variantes que consideren pertinente su supervisión.
- b) Después del acto público de apertura del resto de documentación que integre la proposición no existe impedimento para que se pueda solicitar por la mesa de contratación la supervisión de las variantes de la posible oferta más ventajosa, dado que el artículo 22.1.e) del RPLCSP el en combinación con el artículo 151 del TRLCSP dispone que la mesa de contratación clasificará en orden decreciente la valoración de las ofertas para lo que podrá *solicitar los informes técnicos que considere preciso*. No obstante podría resultar incongruente ponderar una variante y después rechazarla puesto que podría considerarse ir contra los propios actos, por lo que sería aconsejable especificar en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares que en todo caso la valoración de las variantes quedará condicionada al correspondiente informe de supervisión a evacuar después de la apertura de la documentación relativa a la proposición económica.