

LA CONCENTRACION ORGANICA DE LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO

Por

JOSÉ M.^o BOQUERA OLIVER
Profesor de la Universidad de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. *La generalización de procedimientos discrecionales de selección de los contratistas. Su influencia sobre la organización y procedimientos de la contratación administrativa.*—II. LA CONCENTRACIÓN ORGÁNICA DE LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO. 1. *La concentración realizada en España.* 2. *Ventajas de la concentración orgánica.* 3. *Inconvenientes y dificultades de la concentración.* 4. *Modo de realizar la concentración. Criterios que pueden establecerse.* 5. *Nivel al que debe realizarse la concentración.* 6. *Dependencia y organización del servicio de contratación.*—III. FORMACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS COMPRADORES: 1. *Causa determinante de la necesidad de formar e informar convenientemente a los compradores.* 2. *Experiencias realizadas y criterio para resolver esta necesidad de formación.*

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, la generalización de procedimientos no automáticos de selección de los contratistas, y el consiguiente retroceso de la subasta, constituye el rasgo más característico e influyente de la evolución legislativa de la contratación administrativa, no por lo que esto significa en sí mismo, sino por la transformación que implica en toda la estructura de la actividad contractual de la Administración.

La implantación de procedimientos muy discrecionales para elegir contratistas podemos decir que es un fenómeno universal.

Sin embargo, la transformación de los procedimientos no puede significar un cambio en la finalidad que el Estado se propone al contratar ni un olvido de las condiciones en que debe hacerlo. Su preocupación continuará siendo obtener lo que necesite (bienes o servicios) al mejor precio, respetando el principio de igualdad de los administrados ante los beneficios y cargas públicas y aquella estructura económica que mejor sirva al bienestar general. Estos dos principios deben inspirar, según la

Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 (Declaraciones V y XII), la actuación tanto del legislador como de las autoridades políticas y administrativas españolas.

Razones de eficacia impulsaron a disminuir la significación de la subasta como procedimiento de selección de los contratistas, aunque luego se hayan añadido objeciones de otro tipo (1), a nuestro juicio mucho menos justificadas. El argumento fundamental que se le opone es que lo más barato, criterio clave de la subasta, como se sabe, no es lo más conveniente. Para elegir a quien se compromete a realizar una obra, o procurar un bien, para la Administración, es preciso tener en cuenta otras condiciones y circunstancias, calidad de la prestación, probidad comercial del prestatario, etc.

En un plano más general, cuando los contratos de la Administración por su cuantía representan un factor importante, a veces incluso determinante, en muchos sectores de la vida económica nacional, se buscan medios más flexibles que la subasta pública para dirigir esta fuerza económica.

Pero la subasta responde también a una preocupación de garantía. Ella muestra la imparcialidad de la Administración. Pregonar que todos los administrados son igualmente considerados por la Administración.

Se ha dicho (2) que la subasta no asegura necesariamente la honestidad de las transacciones; que defiende únicamente una apariencia de imparcialidad y de honestidad. En primer lugar, porque es posible evitar una amplia competencia dando una definición restrictiva de los bienes o servicios que se desean, lo que favorecerá automáticamente a determinados productores, o previniendo a algunas empresas, cuando la preparación del contrato exige estudios de larga y difícil realización; en segundo lugar, porque mediante los acuerdos entre los licitadores se falsea el juego de las ofertas (3), y, por último, que las modificaciones que es posible introducir en las obligaciones y derechos del con-

(1) Véase CONSEIL ECONOMIQUE: *Etudes des conditions de passation et d'exécution des marchés publics*. Presses Universitaires de France, 1956, pág. 12 y ss.

(2) Informe de René RICHARD en la obra citada en la nota anterior, pág. 13.

(3) FLAMME, en las conclusiones de su informe sobre *Los contratos de obras públicas de la Administración*, presentadas al X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, constata que también en otros sistemas de adjudicación son posibles las coaliciones. Pueden verse estas conclusiones en esta REVISTA, núm. 21, pág. 111.

tratista en curso de ejecución del contrato permiten la adjudicación a quien presenta un precio artificial.

Todo esto es cierto. No hay ningún procedimiento humano que asegure *necesariamente* la honestidad de las transacciones. Pero también lo es que difícilmente se encontrará un medio de selección de contratistas que ofrezca más garantías que la subasta; un procedimiento que asegure mejor la honestidad de la adjudicación del contrato. No es difícil encontrar administradores que en defensa de su fama se oponen al abandono de este procedimiento de selección de los contratistas del Estado.

El momento actual exige una organización de la Administración pública que haga posible un conveniente empleo de la subasta. Encontrar una manera, quizá indirecta, de hacer disminuir sus inconvenientes y de mejor aprovechar sus ventajas.

Al mismo tiempo, también esto es evidente, la Administración necesita disponer de otros medios de selección de los contratistas. Pero reglamentados de tal forma que los particulares sientan garantizados sus derechos aunque de manera menos rotunda que con la subasta. En resumen, acrecer al unísono eficacia y garantía.

La Ley de 20 de diciembre de 1952, al dar nueva redacción al Capítulo V de la Ley de Administración y de Contabilidad del Estado de 1.º de julio de 1911, ha abierto generosamente las puertas a los procedimientos de concurso y de concierto directo, pero ha olvidado reglamentarlos detalladamente y no ha establecido, ni lo han hecho hasta ahora disposiciones posteriores, las modificaciones en la estructura de nuestra Administración estatal que los nuevos medios exigen. Las garantías de los administrados en estos nuevos procedimientos se apoyan sobre bases muy débiles (exigencia de audiencia al Consejo de Estado, para la apreciación de algunos supuestos excepcionales que autorizan un procedimiento distinto al de subasta; acuerdo del Consejo de Ministros o aprobación del Ministro para su empleo).

El problema que el jurista tiene ante sí como consecuencia de esta situación no se resuelve exclusivamente buscando y regulando minuciosamente procedimientos de selección de contratistas; resulta necesario organizar convenientemente a la Administración Pública en cuanto parte contratante. Una buena organización hará posible la efectividad de aquellos procedimientos. Por esta razón queremos ocuparnos en este trabajo

de una cuestión de organización: La concentración orgánica de las adquisiciones del Estado.

Lograr una adecuada organización administrativa y establecer unos procedimientos que aumenten las garantías de los administrados sin disminuir la eficacia de la Administración son objetivos que no se oponen. Los mismos instrumentos técnico-jurídicos pueden aumentar los beneficios estatales y velar por los legítimos intereses de los miembros de la comunidad nacional.

La atención a las experiencias de los demás países europeos en esta materia es muy conveniente. El proceso de integración económica de Europa, en el que nuestra Patria tendrá necesariamente que participar, va a tener amplia trascendencia sobre muchos sectores de nuestro sistema jurídico-público. Ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto que el de la contratación administrativa será ampliamente afectado (4). Por esto hemos procurado asomarnos a lo que han hecho otros países y recoger sus experiencias más aprovechables.

II. CONCENTRACIÓN ORGÁNICA DE LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO

1. *La concentración realizada en España.*

Una cierta concentración orgánica existe en España en lo que se refiere a las obras públicas. El Estado las contrata, y vigila su ejecución, fundamentalmente a través del Ministerio de Obras Públicas. La grave necesidad de viviendas y su significación social, la especialidad de las construcciones escolares y, en mucho mayor grado, de las obras militares, justifican que los Ministerios encargados de la defensa nacional, el de la Vivienda, y el de Educación tengan competencia para construir obras de interés general. Existen otras excepciones menos justificadas, pero el criterio de la concentración existe y tiene una cierta virtualidad.

La desconcentración es casi total, y mucho menos justificada, en lo refe-

(4) BOQUERA OLIVER: *Influencia de la Comunidad Económica Europea sobre los procedimientos de selección de contratistas de las Administraciones nacionales*, en esta REVISTA, núm. 29, págs. 415 y ss.

rente a la adquisición de bienes muebles (5). Apenas podemos citar, como ejemplo de concentración orgánica de estas adquisiciones, el Parque Móvil de Ministerios Civiles, que tiene a su cargo la adquisición y el entretimiento de los vehículos automóviles de los distintos Departamentos Ministeriales no militares.

2. *Ventajas de la concentración orgánica.*

Sin embargo, son muchas las razones de eficacia y garantía que inclinan a pensar en la conveniencia de que sea un solo órgano el que tenga a su cargo la misión de adquirir para la Administración estatal los bienes muebles que necesite.

Entre las principales se cuentan:

Pimera: Posibilidad de reducir el precio de compra. La coordinación de necesidades parciales puede dar como resultado una demanda de gran volumen de bienes para satisfacerlas, con la que se consigue un precio más bajo del producto que si éste se adquiere por diferentes servicios que hacen pedidos mucho más pequeños.

La adquisición de pequeñas cantidades obliga a tratar con intermediarios que encarecen los bienes deseados.

Cuando se buscan pequeñas cantidades no es posible lograr que se hagan competencia los vendedores ofreciendo mejor calidad al mismo precio o reduciendo los precios.

Segunda: Las compras importantes permiten una influencia en el mercado.

Esta influencia puede emplearla el Estado para conseguir objetivos que pueden ir desde la uniformidad de las ofertas, adaptadas a bienes por él previamente normalizados, hasta la coordinación con la política económica estatal de ciertos sectores de la producción. Le permitirá, en algunos casos, y dada su actual importancia como cliente, luchar contra el paro, y la formación y el funcionamiento de monopolios y oligopolios.

(5) Sobre los órganos ministeriales españoles para efectuar estas adquisiciones, véase el cuidado trabajo de ALFARO Y ALFARO: *Los suministros de material a la Administración pública*, en «Segunda Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa», Madrid, 1959, publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, págs. 467 y ss.

Tercera: La concentración de las compras es un instrumento decisivo para la programación de conjunto de los contratos del Estado, que sólo ventajas puede reportar a éste y sobre todo a los particulares que con él contratan.

Los sectores económicos que tienen como único o principal cliente al Estado sufren grandes trastornos si éste contrata de manera irregular, forzado, muchas veces, por las exigencias de su presupuesto (6). M. BOULLOCHE, siendo ministro delegado para la reforma de la Administración francesa, señalaba (7), como uno de los tres criterios básicos para la reforma de las relaciones entre el Estado y sus contratistas: «el que se observase un mínimo de regularidad en los encargos».

Un órgano único puede representar en este sentido un gran papel.

Cuarta: Hace posible una sensible disminución de los gastos de administración. El coste de entretenimiento de algunos servicios indispensables para realizar buenas compras es particularmente costoso; piénsese, por ejemplo, en los laboratorios de verificación.

Además, permite una reducción del personal dedicado a esta actividad. En los casos de desconcentración, todo órgano medianamente importante

(6) Uno de los obstáculos mayores para la regularidad en las adquisiciones del Estado deriva, evidentemente, de las limitaciones que impone la Ley de Presupuestos. Por este motivo es ineludible también encontrar los medios de evitar este inconveniente.

En Francia se han hecho experiencias muy interesantes en este sentido. La Ley de 30 de marzo de 1947, el Decreto de 19 de junio de 1956 y la Ordenanza de 2 de enero de 1959 han creado una nueva categoría de gastos públicos para material; todos los capítulos para gasto de inversión son divididos y reseñados en dos autorizaciones distintas, la autorización de programa y el crédito de pago. La autorización de programa constituye el límite superior de los gastos que los ministros pueden comprometer. Esto permite que el contrato celebrado para la realización de una obra pública pueda prever una duración de ejecución igual a la realización de los compromisos bajo reserva de que el escalonamiento de los pagos respete el límite de los créditos de pago concedidos.

Para evitar el mismo inconveniente, el Decreto de 13 de marzo de 1956 (*J. O.* del 16 de marzo de 1956) ha creado dos modalidades de contratación: «les marchés à commandes» y «les marchés de clientèle». Vide DE LAUBADÈRE: *La nouvelle réglementation des marchés de l'Etat (Décrets du 18 mars 1956 et du 26 Août 1957)*, en «Revue du Droit Public», núm. 1, 1958, pág. 16; y COUTAUD: *Une nouvelle catégorie de contrats administratifs: Les marchés de clientèle*, en la «Revue Administrative», núm. 55, 1957, págs. 99-100.

(7) *Communication sur la réforme administrative*, en la «Revue Administrative», núm. 65, 1958, pág. 461.

necesita un servicio de compra y la mayor parte de ellos tienen una actividad discontinua.

Quinta: Procura a los vendedores un mejor y más cómodo conocimiento de la demanda. Al centralizarse la información, resulta fácil conocer los pliegos de condiciones y datos complementarios. Asimismo se unifica el procedimiento y las condiciones exigidas para obtener estos documentos.

Sexta: Significa también que el vendedor podrá recibir el precio de lo suministrado con menos retraso que cuando las adquisiciones las realizan órganos dispersos, debido a la mayor sencillez y especialización de una pagaduría que realiza con gran frecuencia las mismas operaciones.

Séptima: Un órgano de compra único es un instrumento excelente para lograr la normalización de los tipos de material que necesita la Administración.

Debemos advertir, sin embargo, que el establecer los caracteres normalizados de los objetos a comprar no es misión del órgano de compras, sino una cuestión a resolver previamente por otros órganos «ad hoc» (8). Aquél sólo realizará el programa que se le señale, lo que le permitirá la redacción de pliegos de condiciones extremadamente precisos.

La normalización permitirá la fabricación en serie. Una ventaja más para los contratistas.

Octava: Un servicio único puede reunir una alta competencia comercial y técnica que cada día resulta más necesaria para la realización adecuada de las compras. En primer lugar por la complicación creciente de los materiales que necesita la Administración; en segundo lugar, porque hoy la realización de las adquisiciones se hace, como ya hemos hecho notar, con un gran margen de discrecionalidad permitido por los nuevos procedimientos de selección del contratista y del producto. El profesor

(8) Los organismos de normalización suelen trabajar en directa relación con los de compra. En Francia, la Comisión Central de Contratos tiene, entre otras misiones, estudiar y proponer toda medida tendente a la reducción del número de tipos de material que necesita el Estado (Decreto 7 de enero de 1959, art. 29, 4). En Bélgica, la Comisión de Normalización, presidida por el jefe de los Servicios Administrativos del Primer Ministro, está compuesta por un funcionario del Servicio de Organización del Ministerio de Comunicaciones y de un delegado del Servicio Central de Suministros. A título consultivo forma parte de la misma un delegado del Instituto Belga de Normalización. Está especialmente encargada de clasificar y normalizar los objetos que debe adquirir el citado Servicio Central de Suministros. Los tipos se fijan por decisión del Primer Ministro.

GARCÍA DE ENTERRÍA (9) decía que la subasta no sólo respondía a una desconfianza respecto de la honestidad de los funcionarios «sino también a la legítima desconfianza ante la capacidad comercial de que, aun animados de los mejores deseos, puedan estar dotados». Por esta vía el abandono de la subasta repercute también en la necesidad de concentrar las compras.

Un órgano central especializará a sus propios funcionarios, podrá disponer del concurso permanente o accidental de técnicos, reunirá con gran facilidad datos que le permitan un conocimiento perfecto del mercado, etcétera. Sobre este punto insistiremos después.

Novena: La concentración permitirá a la Administración luchar, con las mismas armas, frente a la concentración de empresas privadas, patente en todos los sectores económicos, y que las hace cada día más poderosas.

Décima: La concentración disminuye el riesgo de venalidad, al que están expuestos los encargados de las compras, debido a la práctica comercial corriente de ofrecer comisiones a los intermediarios, puesto que al aumentar las posibilidades de un mejor control interno por parte de la Administración se contrapesa la discrecionalidad que a los funcionarios ofrecen los nuevos medios de selección del contratista. Es este un medio eficaz e indirecto de lograr garantías de honestidad e imparcialidad en las compras.

3. *Inconvenientes y dificultades de la concentración*

A la concentración, en general, se oponen los servicios consumidores que disponen de órganos propios de compra alegando que el órgano central no realiza bien sus encargos y les controla sus necesidades. Tras esto puede esconderse la tendencia, natural en toda organización humana, de defender su competencia e independencia.

Los encargados de las compras que van a perder sus comisiones, y un puesto de confianza, evidentemente también se oponen.

Esta actitud de los servicios consumidores la recoge muy exactamente

(9) *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 10, pág. 256.

un informe de la «Commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions parétatiques» de Bélgica (10). En este país existe un «Office central de fournitures» que centraliza las compras de ciertas materias para todos los Ministerios.

En el informe de la Comisión citada se dice que el «Office» de simple órgano de centralización se transforma con demasiada frecuencia en órgano de vigilancia y control. Discute la oportunidad de algunas adquisiciones y se opone a ellas. Lo que se considera una intervención en la gestión de otras administraciones y un desplazamiento de responsabilidades. Finalmente se critica la calidad de los productos comprados y su disconformidad con las demandas hechas.

Pero podríamos preguntarnos si no es este reproche, nacido de la propia Administración, la mejor alabanza y el mejor argumento en favor de un órgano único de compra.

La contratación administrativa tiene unas exigencias a las que tiene que someterse el «Office Central de fournitures». No puede, por ejemplo, establecer en un pliego de condiciones requisitos que automáticamente impidan concurrir a casi todos los posibles oferentes. No puede acceder a comprar unos objetos que se separen de los tipos normalizados. Si un órgano central se acomoda a los principios de la contratación administrativa mejor que órganos dispersos, no cabe duda de que su actuación es una mayor garantía de los particulares y tendrá como consecuencia un aumento de la confianza de los contratistas con respecto de la Administración.

Si analizamos la solución que en el informe de la citada Comisión investigadora se propone tendremos perfectamente ilustrado el problema: Debe individualizarse la gestión de este servicio para aligerar considerablemente sus procedimientos. Funcionará como una empresa comercial, *sin cuidado de la regularidad, de la legalidad, de la conformidad al presupuesto o de la oportunidad de las demandas que le transmitirán los diversos ministerios*. Así, si se tratase de la adquisición de máquinas de calcular de un tipo especial, desde el momento en que la adquisición de las mismas ha sido decidida por las autoridades responsables, la demanda se transmitiría al «Office central de fournitures», al que corresponderá el único cuidado de ejecutar el encargo *como lo haría cualquier*

(10) Puede verse en el *Moniteur Belge*, núm. 72, mercredi, 12, Mars 1952, pág. 1730.

tienda. La responsabilidad del servicio autónomo se referirá exclusivamente a la ejecución, en las mejores condiciones de precio y rendimiento, de los encargos, pero no al fondo de los pedidos (11).

En resumen, lo que se pide es la constitución de un economato, o unas «Galerías Estatales», que permita burlar todas las exigencias de la contratación administrativa. Esta solución es a todas luces inaceptable.

No faltan sectores (12) que mantienen la idea de que el control más conveniente sobre los contratos del Estado, deriva de la separación entre el servicio consumidor y el contratante. El servicio que utiliza los bienes deberá definir los resultados a alcanzar por lo que él necesita y encarga. El servicio contratante evitará que estas definiciones restrinjan inútilmente la competencia y volverá a pensar en las necesidades del consumidor antes de solicitar ofertas.

El retraso en las adquisiciones es otro de los inconvenientes que se apuntan, pero el retraso, evidente y siempre mayor cuanto más separados están los órganos compradores de los utilizadores, se remedia fácilmente con la planificación para largos períodos de las adquisiciones. Estas previsiones a largo plazo son convenientes, necesarias y fáciles de hacer en la mayoría de los casos.

Los servicios que utilizan los objetos que no compran directamente, tienden, dicen otros, en la expresión de sus necesidades, a pedir con un margen de exceso mayor cuanto más distanciado del mismo está el órgano encargado de las compras. Esta apreciación no puede generalizarse demasiado y tampoco es dificultad que no pueda corregirse fácilmente.

En general, los inconvenientes son mucho menores que las ventajas de la concentración de adquisiciones (13). Se reconoce por todos, sin embargo, que la concentración tiene inconvenientes muy graves cuando se trata de la adquisición de objetos muy particulares, requeridos por algunos servicios, y también cuando se trata de compras de escasa importancia (14).

(11) *Moniteur* cit., pág. 1733.

(12) Conseil Economique: *Etudes des conditions de passation et d'exécution des marchés publics*, págs. 20, 23 y 40. P. U. F., 1956.

(13) La misma opinión en ALFARO Y ALFARO: *Ob. cit.*, pág. 501.

(14) J. P. MARTÍN, *L'organisation des approvisionnement dans les Administrations publiques*, en la «*Revue Administrative*», núm. 6, 1948, págs. 99 y ss., expone, referidos a la Administración francesa, inconvenientes de la concentración.

4. *Modo de realizar la concentración. Criterios que pueden establecerse*

De lo que antecede puede, a nuestro juicio, extraerse una conclusión: es conveniente concentrar las compras, pero hay que hacerlo de manera que se eviten los inconvenientes y las dificultades apuntados.

Del estudio que a este respecto hemos realizado, hemos obtenido a su vez, dos criterios de realización de la concentración que vamos a señalar y a desenvolver:

1.º La concentración debe realizarse de manera prudentemente progresiva;

2.º La concentración no debe ser total.

A). La progresiva concentración de las compras es lección que nos enseñan gran número de países europeos.

El director de la Oficina de Compras de Holanda, M. J. DENIJS, nos dice (15) que el organismo que él dirige comenzó a funcionar en 1921 y que todavía hoy el proceso de centralización no se ha cerrado enteramente. Esta actitud—continúa—es testimonio de una gestión prudente. «Es preferible comenzar limitando la concentración a los artículos más corrientes (papel, objetos de escritorio, etc.) y extenderla cuando la práctica haya proporcionado la experiencia necesaria. No puede perderse de vista que en esta materia ningún servicio quiere ceder en perjuicio de su autonomía e importa no levantar protestas y evitar críticas, que no faltarán, pero que tomarían gran amplitud si se quisiese realizar de una vez y no fuese posible asegurar inmediatamente la cuidadosa y eficaz ejecución de los encargos.»

La misma progresiva concentración constituye la historia del «Office Central de Fournitures» de Bélgica (16). Para GRAND'RY (17) el esfuerzo

(15) *Comment l'Etat s'efforce de pourvoir, de la manière le plus avantageuse, a ses besoins en fournitures*, en *Le droit des marchés administratifs de travaux et de fournitures*, II, 1955, Institut Belge des Sciences Administratives, pág. 60.

Sobre la concentración de las compras en Holanda puede verse también SORRY: *Le service central d'achat des fournitures de l'Etat aux Pays-Bas*, en la «Revue Administrative», núm. 14, 1950, pág. 216.

(16) Vide M. W.: *Centralisation de l'achat et normalisation des fournitures de bureaux et du mobilier en Belgique*, «Revue Internationale des Sciences Administratives», 1950, núm. 2, págs. 316-319, y GRAND'RY: *Les marchés de fournitures pour le compte de l'Etat*, en «Le droit des marchés administratifs», cit. en la nota 15.

(17) *Ob. cit.*, nota anterior.

de concentración se manifiesta ya en 1852, pero un órgano con competencia para adquirir en favor de todos los Ministerios sólo aparece en 1923. Es este «L'Office Central des Imprimés, Papiers et Fournitures de Bureau», que, en 1941, y como consecuencia de un aumento de su competencia, se convierte en «L'Office Central de Fournitures» (18).

En Gran Bretaña, el Ministry of Works suministra a los demás departamentos el combustible que necesitan, y el Stationery Office (19) suministra el material de oficina; también se ha centralizado en un órgano especial la adquisición de máquinas para los servicios administrativos (20).

Francia ha entrado recientemente en la vía de una franca centralización de las compras del Estado (21). El Decreto n.º 58-1369 de 23 de diciembre de 1958 (J. O. 30 diciembre 1958, p. 12.050), al que habían precedido algunas medidas fragmentarias (22), sienta las bases de una concentración general de las compras. Es el «Service des domaines», que ya centralizaba la adquisición de automóviles y máquinas de calcular (Articles L. 70 y L. 71 du Code des domaines de l'Etat), el encargado de la preparación y realización de las compras conjuntas de materiales, artícu-

(18) A través del Office se realizan hoy las adquisiciones siguientes: combustibles sólidos y líquidos; objetos de escritorio, papel, impresos, encuadernaciones; adquisición y arriendo de máquinas para oficinas; mobiliario y material; vestuario; productos para la limpieza y conservación de los edificios.

(19) Sobre este Servicio, véase ALFARO Y ALFARO: *Ob. cit.*, págs. 454 y ss.

(20) L. H. BUNKER: *Le Service Central Anglais d'approvisionnement en machines de bureau. Rôle et conditions actuelles de fonctionnement*, en la «Revue Administrative», núm. 26, 1952, pág. 208.

(21) En 1952, GUY LACHAMBRE presentó al Parlamento un proyecto de creación de un organismo interministerial para la concentración de las compras de la Administración. Cfr. DAYRE: *Projet de groupement d'achat pour les fournitures de bureau*, comunicación presentada en la sesión de estudios organizada por el I. T. A. P. sobre *Les approvisionnements dans les services administratifs*.

(22) Centralización de la adquisición de vehículos automóviles, máquinas de calcular y combustibles. Véase COUTAUD: *La réforme de la réglementation des marchés publics*, «Revue du Trésor», Janvier, 1958, pág. 11, y en la «Revue Administrative», núm. 56, y un trabajo anónimo sobre *Les marchés de l'Etat*, en la revista *Statistiques et Etudes Financières*, Mai, 1959, núm. 125, pág. 559.

Los esfuerzos que se realizaron con anterioridad pueden estudiarse en Ch. MARTY: *La méthode d'achat des fournitures*, «La Revue Administrative», número 25, 1952, págs. 59 y ss.; J. P. MARTIN: *L'organisation des approvisionnements dans les Administrations publiques*, cit., y el documento del I. T. A. P., I. T., A3, dedicado a *Le problème des approvisionnements et des achats dans les Administrations publiques. Critique des méthodes. Plans de réforme proposes*.

los, objetos y otros suministros que son necesarios al funcionamiento de los servicios comprendidos en el presupuesto general del Estado, y cuya lista se establecerá por Decretos del Ministro de Hacienda y de Asuntos Económicos, del Ministro encargado de la Función pública, del Ministro delegado en la Presidencia del Gobierno y del Ministro del Ejército por las compras que interesan a sus servicios (Art. 1.º del Decreto de 23 de diciembre de 1958).

También encontramos en Francia, la prudencia en la concentración. El artículo 2.º del Decreto citado, establece que los decretos ministeriales a que se refiere el artículo 1.º, «podrán prever las condiciones de la extensión progresiva del procedimiento de compras centralizadas». Se encarga a la Comisión Consultiva Superior de los Precios de los Contratos (23), el estudio de los problemas que nazcan de la centralización de las compras y de informar sobre los bienes a los que deba extenderse (artículo 4.º).

Al mismo tiempo (artículo 5.º) se invita a los servicios del Estado dotados de autonomía financiera y a los establecimientos públicos nacionales, cualquiera que sea su carácter, así como a los departamentos, municipios y sus establecimientos públicos, a solicitar que sus compras se efectúen en las mismas condiciones que se establecen para el Estado.

Hagamos notar que esta es la primera medida tomada por el que fue ministro encargado de la reforma administrativa, M. BOULLOUCHE, a quien por un Decreto de 21 de julio de 1958, se le encargó «tomara medidas destinadas particularmente: a) a obtener una disminución del coste de los contratos de la Administración; b) a permitir una coordinación de la contratación, teniendo en cuenta las repercusiones de estas intervenciones sobre los diferentes sectores de la economía nacional» (24).

La administración suiza también comenzó, a partir de 1926, a centralizar la adquisición de bienes muebles (25).

(23) Hoy sustituida, junto con la Comisión de estudio de los contratos, por la Comisión Central de Contratos en virtud del Decreto número 59-167 de 7 de enero de 1959 (J. O. del 10 de enero de 1959, pág. 724). Véase la Instrucción de 9 de marzo de 1959 (J. O. del 13 de marzo de 1959, pág. 3062), apartado IV, para la aplicación del citado Decreto.

(24) Cfr. en *La réorganisation des marchés de l'Etat et de l'Administration. Les projets de M. Bouloche*, «L'Economie», 1958, núm. 648, págs. 22-23.

(25) Consúltase O. LEIMGRUBER: *Organisation du Bureau central du Matériel et des Imprimés de l'Administration Federale Suisse*, «Revue Internationale des Sciences

A estos ejemplos, podríamos sumar el de una realización de carácter internacional. En 1952 se creó en Ginebra un servicio común de compras para la Oficina europea de las Naciones Unidas, la Organización internacional del Trabajo, la Organización mundial de la Salud, la Unión Internacional de las Telecomunicaciones y la Organización meteorológica mundial. Los resultados obtenidos parecen haber sido excelentes, siendo sensible la disminución de los gastos y del tiempo que cada organización dedicaba a sus compras (26).

La exposición de estas experiencias extranjeras pone en evidencia, por una parte, que debe procederse de manera progresiva en la concentración; por otra, que los argumentos sobre la conveniencia de la misma son reales y aceptados en muchos países.

Es lógico, pues, que se comience concentrando las adquisiciones de productos de gran consumo y que sea interesante normalizar.

B) Hemos dicho que la concentración, aun realizándose progresivamente, no debe ser total.

La adquisición por un servicio central de objetos que sólo algún servicio necesita por su especial función, no proporciona ninguna de las ventajas que hemos estudiado. Su escasa importancia o bien su particularidad no permiten ninguna influencia sobre el precio; el cuidado por la normalización tampoco existe; la competencia del servicio central no tendrá ninguna significación en este tipo de adquisiciones; al contrario, sólo el servicio consumidor tendrá capacidad suficiente para apreciar la calidad de lo que se va a comprar. Para los vendedores tampoco significará ninguna ventaja.

Cuando se trata de adquisiciones de objetos corrientes pero que en el conjunto global de las compras del Estado no tiene ninguna importancia, tenemos la misma situación. La concentración incluso hará más largo el procedimiento y obligará a un esfuerzo desproporcionado con el fin.

Administratives», 1936, págs. 2 y ss., y R. ZAHND: *Aufgaben und Organisation einer Materielzentrale*, Berne, 1942 (ciclostil).

En Portugal también preocupa el problema. Véase PIRES DE LIMA: *Le problème des fournitures aux services publics au Portugal*, R. I. S. A., núm. 2, 1955, págs. 346 y ss.

(26) Sobre la organización y procedimientos de este Servicio internacional puede consultarse GROSHENS: *Les marchés passés par les organisations internationales*, «Revue du Droit Public», núm. 4, 1956, págs. 753-756.

Por estos motivos, estas dos categorías de compras conviene dejarlas dentro de la competencia de cada servicio.

Ello permitira también evitar resistencias a la concentración. A los encargados de realizar las compras en los distintos Departamentos se les debe dejar algo en qué demostrar sus habilidades. La concentración no conseguirá así aliados pero se evitará enemigos muy virulentos.

En Bélgica, por ejemplo, los presupuestos ministeriales contienen pequeños créditos para gastos de material, de los que se dispone sin intervención del «Office Central de Fournitures». También en algunos Departamentos el presupuesto dispensa, en razón de la especialidad de los bienes a adquirir, de acudir al Office.

En todo caso, será precisa una atenta vigilancia sobre el presupuesto para evitar las excepciones injustificadas.

5. *Nivel al que debe realizarse la concentración*

El informe del Consejo Económico francés sobre las condiciones de adjudicación y ejecución de los contratos públicos (27), al que ya hemos hecho referencias, contiene la opinión de que una centralización de las compras que sobrepase el marco de un Ministerio, presenta el inconveniente de desposeer a ciertos servicios de la gestión de sus créditos. Es decir, que, jurídicamente, tal centralización conduciría a privar a algunos ministros de sus prerrogativas esenciales. Además, retrasaría su adjudicación sin mejorar verdaderamente las condiciones de ejecución. Esto condena, en su opinión, la concepción, un poco simplista, de un servicio central de compras, común a todas las administraciones francesas. Se considera que lo útil sería una administración central que sirviera de consejero permanente a todos los servicios que contraten en nombre del Estado, a sus fiscalizadores y a los servicios consumidores (28).

El informe del Consejo Económico no ha tenido en este punto ninguna influencia en Francia, cuando tanta ha tenido en otros aspectos de la reciente regulación de los contratos de la Administración del país ve-

(27) Cit. págs. 33 y 34.

(28) La misma opinión en *Note relative aux achats administratifs*, Documento ITAP-IT, A 2.

cino. Como los demás países que hemos estudiado, también Francia tiene—recuédense lo antes expuesto—, a la concentración en su más alto nivel.

La opinión del Consejo Económico francés en este punto contradice, o por lo menos atenúa, su afirmación de que un adecuado control de los contratos implica *una independencia absoluta entre los servicios utilizados y los servicios contratantes* (29). La separación de estas dos clases de servicios no sería absoluta, sobre todo en España, teniendo en cuenta la organización interna de nuestros Ministerios, si ambas clases de servicios dependen del mismo Departamento.

Cuanto más alto sea el nivel en el que la concentración se realice, mayores serán sus ventajas.

Afirman algunos que el órgano encargado de las adquisiciones exige organización y procedimientos más flexibles que el de la mayoría de los restantes órganos del Estado y por esta razón se le debe dotar de personalidad, lo que no quiere decir que se le dispense de las exigencias a que está sometido el Estado para contratar, como han propuesto otros. Esto sería burlar unas garantías necesarias y no es esta su finalidad.

Esta flexibilidad no parece que se deba procurar a través de una concesión de personalidad jurídica, más o menos fiscalizada (30). Se corre el peligro de perder la conciencia de que es el Estado quien contrata.

La especialidad del órgano debe ser únicamente contable. Esto le permitirá actuar de la manera más conveniente a su fin y no disminuirá las garantías de los administrados (31).

Dos opiniones se enfrentan por lo que respecta a la dependencia del servicio interministerial de compras. Según unos, debe subordinarse al Jefe del Gobierno; según otros, al Ministro encargado de la vigilancia de la ejecución del presupuesto.

(29) *Op. cit.*, pág. 23.

(30) Resulta difícil pensar en una autonomía presupuestaria, contable y financiera sin personalidad jurídica; estas formas de autonomía encubren normalmente una actuación independiente que no puede realizarse sin personalidad. Cualquier fórmula de este tipo significaría una separación del organismo de compras y el Estado.

DAYRE, *Projet de Groupement d'achat*, cit., propone como fórmula más ventajosa la creación de una sociedad anónima de la categoría de las cooperativas de consumo.

(31) Un ejemplo de especialidad contable ofrece el «Office Central de Fournitures», de Bélgica. Los créditos para sus gastos de administración figuran en el presupuesto de gastos ordinarios del Ministerio de Obras Públicas, del cual depende, mien-

La razón que apoya la primera solución es la de que todo servicio interministerial o de interés común debe depender del Jefe del Gobierno (32).

La segunda hace valer, por su parte, que también el Ministro de Hacienda tiene una función coordinadora respecto de los demás Ministerios y que los contratos del Estado se pagan con los fondos del Tesoro que a este Departamento, muy especialmente, le corresponde administrar.

En algunos países no dependen ni del Jefe del Gobierno ni del Ministro de Hacienda, pero ello se debe a razones históricas o políticas.

En nuestro país lo conveniente sería su dependencia de la Presidencia del Gobierno, puesto que la contratación administrativa no es sólo una manera de gastar fondos del Tesoro, sino que tiene finalidades varias que se cumplirán mejor desde la Presidencia.

No podemos ocuparnos de otros detalles de organización que dependen en gran medida del grado de concentración que se pretenda alcanzar (33).

tras que sus ingresos y gastos funcionales se fijan en el presupuesto de ingresos y gastos por orden, es decir, fuera del presupuesto general del Estado. Resulta, pues, que los ingresos y gastos funcionales se llevan a un fondo especial destinado a cubrir los gastos que realiza el Office para aprovisionar, de los objetos cuya adquisición está concentrada, a los diversos departamentos ministeriales y demás servicios públicos del presupuesto por orden (Rúbrica de Fondos cuyo gasto debe aprobar el Tribunal de Cuentas). De acuerdo con el sistema anteriormente expuesto, las operaciones comerciales e industriales del O. C. F. escapan a las reglas de la anualidad del ejercicio, y, en todo lo demás, están sometidas al conjunto de las disposiciones ordinarias de la contabilidad pública.

Se considera por algunos autores, sin embargo, que el O. C. F. debería gozar de autonomía presupuestaria y financiera. Consúltese Max FRANK: *Les entreprises d'Etat et la réforme de la comptabilité publique*, «Bibliothèque de l'Institut Belge de Finances Publiques», 1955, pág. 106.

El decreto francés de 23 de diciembre de 1958 alude también a cuentas especiales (art. 3.º), pero no conocemos los detalles de su reglamentación.

Esta especialidad contable la tienen también algunos servicios compradores de ámbito ministerial. Tal es el caso del Servicio de Compras de Material y Mobiliario Escolar del Ministerio de Educación Nacional Francés. (Véase «La Revue Administrative», núm. 46, 1955, pág. 418.)

(32) Esta solución se encuentra razonada en el informe de la Comisión presidida por Max-Leo GERARD para el estudio de la reforma de las Administraciones del Estado belga, «Moniteur Belge», núm. 294, 21 octubre 1954, pág. 7408.

(33) La estructura detallada de un servicio de adquisiciones puede verse en el Rapport 1957 del Office Central de Fournitures de Bélgica, y una organización ideal en ALFARO Y ALFARO: *Los suministros de material*, cit., págs. 502 y ss.

II. FORMACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS COMPRADORES

1. *Causa determinante de la necesidad de formar e informar convenientemente a los compradores*

Una exigencia, a la que ya hemos aludido, nacida del aumento de la discrecionalidad en la elección del contratista y la consiguiente regresión de la subasta, es la de formar adecuadamente los funcionarios encargados de realizar las adquisiciones en favor de la Administración, y creemos que la solución de esta cuestión guarda estrecha relación con la de la concentración orgánica de las compras.

René RICHARD, en su informe presentado en nombre del Consejo Económico francés, que hemos citado repetidamente, manifiesta que todas las críticas y proposiciones que hace tienen «por principal objeto destacar la necesidad primordial de proceder desde ahora a la selección, formación y educación de los compradores encargados de celebrar los contratos en nombre del Estado» (34).

Esta necesidad resulta evidente desde el momento en que no es el precio únicamente el criterio para realizar una compra. Los nuevos procedimientos, aumentando la libertad de los funcionarios acrecen su responsabilidad, y para hacer frente a ella es necesario que la Administración se ocupe de darles la preparación más conveniente.

La formación especializada es necesaria para hacer una buena elección de la calidad, para poder tener en cuenta al solicitar ofertas las condiciones del mercado, para poder discutir y apreciar las ofertas que le harán normalmente personas de gran competencia comercial y prever las repercusiones económicas de la aceptación de las mismas.

(34) *Op. cit.*, pág. 11.

2. *Experiencias realizadas y criterio para resolver esta necesidad de formación*

Pocas experiencias se han hecho en este sentido. Incluso en el sector privado ha preocupado más la preparación de los vendedores que la de los compradores. No existe para los compradores la nutrida literatura que abunda sobre los mil modos y maneras de acrecentar las ventas y de ser un buen vendedor (35).

Alguna reacción se nota recientemente. En 1950, se creó en Francia la «Ecole supérieure d'approvisionnement» que da cursos destinados a la formación de compradores para las empresas privadas.

En el campo de la administración pública, el I. T. A. P. ha hecho a este respecto algún ensayo, muy limitado. Ha reunido los funcionarios que ocupaban puestos de compradores y les ha explicado los principios que podían guiarles en su tarea (36).

La administración podrá emplear todos los medios corrientes para lograr esta especialización de sus funcionarios: cursos de formación, períodos de prácticas, etc. Pero la excesiva especialización de los funcionarios creemos que no es muy conveniente. Especializarlos en comprar puede considerarse una especificación excesiva.

Los que se ocupan de esta cuestión de la formación de los compradores, advierten, teniendo en cuenta que el buen comprador se hace después de una no corta experiencia, que es preciso que éstos conserven una cierta estabilidad, que debe evitarse que un ascenso en su carrera sirva de pretexto, o sea la causa, de un cambio en su función (37).

Pero esta sujeción del funcionario a una función tan especial tiene graves inconvenientes para el mismo. Sujeción que precisamente derivará de su competencia y dedicación al trabajo que se le ha asignado. Tendrá que sacrificar su legítimo deseo de elevación cuando éste le conduzca fuera de su servicio.

(35) Sólo tenemos noticia de un libro de Norman F. HARRIMAN en su traducción portuguesa, titulado *Principios de Compra Científica*, tradução brasileira de Olympio CARR RIBEIRO y C. MARQUÉS CARR RIBEIRO. Ed. Atlas, S. A., Sao Paulo, 1946.

(36) Véase «La Revue Administrative», núm. 65, septiembre-octubre 1958, pág. 463.

(37) Informe del Consejo Económico francés, cit., págs. 24 y 25; BOULLOCH, en *Communication sur le réforme administrative*, en la revista citada en la nota anterior, pág. 463.

En Holanda, los funcionarios del Servicio Central de Compras se eligen entre los empleados de comercio del sector privado con experiencia en el mismo. Este sistema resuelve la cuestión muy parcialmente y tiene dificultades serias en el caso de uniformidad de remuneraciones de todos los funcionarios.

Mucho más costoso resulta establecer medios de información y órganos especializados que compensen en cierta medida la falta de formación de los compradores. Sin embargo, esto es necesario cuando éstos disponen de procedimientos flexibles de selección de los objetos a comprar y no han adquirido una larga experiencia.

Un gran esfuerzo ha realizado en este sentido la Administración francesa. El Decreto n.º 53-409 de 11 de mayo de 1953 tiende a la organización de cambios de información entre servicios compradores y a la coordinación económica de los contratos públicos. La Dirección general de los Precios pone a disposición de los órganos interesados, información sobre los contratos celebrados por otros servicios y sobre los contratistas. El Ministerio de Asuntos Económicos, con la misma finalidad, publica una revista con el título de «Marchés publics».

Atienden también esta necesidad, controlando las condiciones administrativas y técnicas de celebración de los contratos importantes, las Comisiones consultivas para la contratación que deben dar su informe a la autoridad contratante antes de que ésta concluya un contrato. Si bien su informe se refiere más a la legalidad que a la calidad de lo que se va a contratar, también pueden ser consultadas sobre disposiciones técnicas a insertar en los pliegos de condiciones (38).

Creemos, como ya hemos dicho, que la adecuada solución de este problema está en relación con lo anteriormente expuesto sobre la concentración orgánica de la contratación administrativa.

(38) Véase COLIN: *Les commissions ministérielles des marchés*, en «La Revue Administrative», 1952, núm. 28, pág. 538; LAUBADERE: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, París, 1956, págs. 161 y ss., y *La nouvelle réglementation des marchés de l'Etat*, «Revue de Droit Public», núm. 1, 1958, pág. 17.

El decreto número 59-167 de 7 de enero de 1959 (J. O. del 10 de enero de 1959) ha modificado algunos aspectos de estas Comisiones. Puede consultarse el trabajo de LAUBADERE: *L'évolution récente du régime juridique des marchés de l'Etat*, «L'Actualité juridique. Droit Administratif», 20 février, 1959, 1, págs. 17 a 20.

CONCENTRACIÓN ORGÁNICA DE LAS ADQUISICIONES DEL ESTADO

Es más conveniente reunir en un gran servicio a especialistas en diversas disciplinas, pero concurrentes en materia de contratos, que especializar extremadamente a uno, dos o tres funcionarios en cada Ministerio. El jefe del servicio dispondrá de la colaboración de economistas, juristas, químicos, etc., que le podrán informar respecto a las diversas implicaciones que una oferta puede contener, le ayudarán a adoptar la decisión más conveniente y a discutirla con los hombres de negocios futuros contratistas.

JURISPRUDENCIA

