

INFORME DE ASESORAMIENTO SOBRE LA  
REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA.

**INFORME DE ASESORAMIENTO SOBRE LA REGULACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

**SUMARIO**

**I.- INTRODUCCIÓN.**

**II.- OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME DE ASESORAMIENTO.**

**III.- MARCO JURÍDICO BÁSICO APLICABLE A LA CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA.**

**IV.- ASPECTOS QUE A JUICIO DE LA CÁMARA DE COMPTOS DEBEN SER  
CONSIDERADOS EN LA REFORMA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

**1.- Aspectos generales de la contratación administrativa.**

**2.- Aspectos relativos al contrato de obras.**

**3.- Aspectos relativos a otros tipos de contratos.**

**V.- CONSIDERACIONES FINALES.**

**ANEXO 1.- RELACIÓN DE INFORMES MÁS IMPORTANTES ELABORADOS POR LA  
CÁMARA DE COMPTOS SOBRE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**


**ANEXO 2.- RELACIÓN DE ABREVIATURAS UTILIZADAS A LO LARGO DEL  
INFORME.**

## I.- INTRODUCCIÓN.

1.- El artículo 4.1 b) de la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos establece como función propia de esta institución, junto a la función de control, la de asesoramiento al Parlamento en materias económico-financieras, señalando su artículo 22 el modo en que dicha función asesora ha de llevarse a cabo.

2.- Al amparo de estas disposiciones y de conformidad con sus normas reguladoras, la Comisión Especial de Estudio de la Reforma de la Contratación Administrativa (en adelante CEERCA), en su reunión de 20 de junio de 1994, adoptó el siguiente Acuerdo:

**"1º.- Solicitar de la Cámara de Comptos un informe de asesoramiento sobre la regulación de la contratación administrativa, recogiendo las valoraciones y recomendaciones que ha venido efectuando a lo largo de sus diferentes informes de fiscalización y su relación con la legislación vigente."**



Solicita, en definitiva, esta Comisión Parlamentaria Especial que la Cámara de Comptos, recogiendo la experiencia derivada de sus actuaciones fiscalizadoras, le informe y asesore sobre los problemas y deficiencias que la regulación de la contratación administrativa presenta en los momentos actuales, con el fin de abordar su necesaria reforma.

3.- La contratación administrativa ha sido, en efecto, una de las materias objeto de especial atención por la Cámara de Comptos en sus actuaciones e informes desde el inicio de sus actividades en el año 1982. Ello queda demostrado por el hecho de que año tras año la Cámara en sus informes de examen y censura de las cuentas generales de Navarra recogiera, especialmente en los capítulos referente al análisis de las inversiones reales, muchas de las deficiencias e infracciones de la normativa de contratación que se exponen a lo largo de este informe.

Esta especial preocupación llevó a la Cámara de Comptos a incluir como Anexo, en el Informe de Examen y Censura de las Cuentas Generales de Navarra de 1987 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, en adelante, BOPN nº 9, de 13 de febrero de 1989), un estudio sobre diversos aspectos generales en materia de contratos de la Administración de la Comunidad Foral. En este estudio la Cámara analizaba el marco normativo entonces vigente, señalaba diversas cuestiones y problemas generales que afectaban a la contratación administrativa y formulaba diversas recomendaciones con el fin de conseguir una adecuada regulación y desarrollo normativo de esta materia.

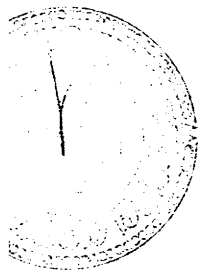
Ha de reconocerse, no obstante, que ha sido en el curso de los dos últimos años en los que la Cámara de Comptos, en ocasiones a instancias del propio Parlamento, ha redoblado su esfuerzo fiscalizador en este ámbito, habiendo abordado en profundidad, fuera del marco del Informe sobre las Cuentas Generales, la fiscalización de importantes expedientes de contratación como la Ronda Oeste de Pamplona, la Autovía del Norte, la Universidad Pública de Navarra, las adjudicaciones de obras efectuadas a la empresa Huarte, S.A. y a su filial Hispanoalemana, S.A. etc..., todo ello, en sintonía con el especial clima de preocupación y sensibilización ciudadana hacia esta materia.

En el Anexo 1º de este informe se contiene la referencia de los principales informes sobre contratación administrativa elaborados por la Cámara de Comptos en los últimos años. A ellos nos remitimos en la medida en que pueden constituir un importante material de trabajo, dado que recogen y analizan muchas de las cuestiones tratadas en este informe de asesoramiento.

4.- Considera, por otra parte, esta Cámara de Comptos acertada la iniciativa parlamentaria de crear una Comisión Especial de Estudio para la reforma de la contratación administrativa, cuyos trabajos puedan fructificar en un horizonte no muy lejano en la reforma de esta materia en la Comunidad Foral.


Entendemos que esta reforma es a todas luces necesaria, tanto por la reiteración de los problemas existentes como por la aparición de nuevas realidades en el ámbito de la contratación pública que es necesario regular de forma adecuada.

Por otra parte, no podemos olvidar la reforma que de esta materia se está produciendo en la esfera del derecho comunitario y estatal, que nos obliga a un esfuerzo de adaptación y adecuación importante de nuestra normativa a estos nuevos marcos jurídicos.



## II.- OBJETIVOS Y ALCANCE DEL INFORME DE ASESORAMIENTO.

Teniendo en cuenta la solicitud formulada por la CEERCA en su Acuerdo de 20 de junio, la Cámara de Comptos de Navarra quiere señalar que este Informe de Asesoramiento no pretende ser un compendio exhaustivo sobre la reforma de la contratación administrativa. Se trata, más bien, de un Informe elaborado en virtud de su experiencia en esta materia, adquirida a través de las actuaciones fiscalizadoras que ha llevado a cabo en este ámbito durante los últimos años y en el que se pretende ofrecer al Parlamento una idea clara sobre las deficiencias y problemas más importantes que atañen a la contratación administrativa, así como sobre posibles líneas de solución.



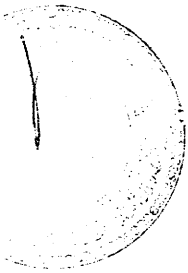
Podemos señalar, en consecuencia, que los objetivos básicos de este Informe son los siguientes:

- 1º.- Identificar los problemas principales detectados por la Cámara de Comptos en la contratación administrativa y que deben ser tenidos en cuenta por el legislativo a la hora de abordar la reforma de esta materia.
- 2º.- Indicar al Parlamento diversas deficiencias de la normativa contractual vigente que deberían corregirse en la futura regulación de la contratación administrativa.
- 3º.- Ofrecer al Parlamento posibles sugerencias o líneas de reforma de alguna de estas cuestiones, sin entrar a formular propuestas legislativas concretas que, en todo caso, corresponde elaborar al legislativo.

Como criterio general, para cada materia tratada se señalará la situación o problemática actual detectada, la importancia o repercusión que ello pueda tener y las líneas básicas que pueda seguir su futura regulación, teniendo como referencia directa la actual regulación comunitaria y el contenido del Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, actualmente en

fase de tramitación parlamentaria y que, previsiblemente, será aprobado y entrará en vigor dentro de este año 1994.


Todas estas disposiciones y textos se recogen, junto con otras importantes referencias legales, doctrinales y jurisprudenciales, en el dossier sobre contratación administrativa elaborado, en junio de este año, por los servicios jurídicos del Parlamento de Navarra al que nos remitimos por su valor documental.



### III.- MARCO JURÍDICO BÁSICO APLICABLE A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

Tres son los ámbitos normativos que inciden en el régimen jurídico aplicable en materia de contratación administrativa y que, por tanto, deben ser considerados detenidamente a la hora de plantearse la reforma de esta materia:

1º.- **El derecho comunitario**, caracterizado por dos notas básicas:



a) La regulación de la contratación administrativa en la Comunidad Europea se ha producido hasta la fecha mediante Directivas y no mediante Reglamentos, lo que supone que persigue la aproximación y confluencia de las disposiciones de los estados miembros, pero no de una manera uniforme y exhaustiva, sino dejando a estos la elección de los medios y formas de realizarla, bajo la condición de que sus normas garanticen la aplicación de estas directivas de manera suficientemente clara y precisa y de que mediante ellas se salvaguarden las libertades esenciales consagradas por el Tratado de la Unión relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

b) El carácter parcial de esta regulación centrada, de manera casi exclusiva, en lo relativo a la fase de adjudicación de los contratos. Sustancialmente, pues, la normativa comunitaria en la materia se dirige a la eliminación de trabas, restricciones y barreras proteccionistas entre los estados miembros y a garantizar los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia en la contratación administrativa entre sus profesionales y empresas.

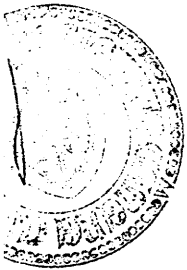
Dejando a un lado directivas anteriores ya modificadas y aquellas otras que estando vigentes no tienen una incidencia directa sobre esta materia de la contratación administrativa, podemos señalar como directivas comunitarias más importantes a tener en cuenta las siguientes:



- Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministro y de obras.

- Directiva 92/50/CEE, de 18 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, que recoge la normativa comunitaria vigente para esta clase de contratos.

- Directiva 93/36/CEE, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro, que constituye el texto refundido del derecho comunitario vigente en esta materia.



- Directiva 93/37/CEE, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, que constituye el texto refundido del derecho comunitario vigente para este tipo de contratos.


- Directiva 93/38/CEE, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, esto es de los denominados "sectores excluidos de la contratación", cuya entrada en vigor está prevista, en principio, para el 1 de enero de 1996.

**2º.- El derecho estatal,** cuya incidencia en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Foral se produce por una doble vía:


a) Por un lado, a tenor de lo dispuesto por el artículo 49.1 d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), a través del respeto que la normativa foral debe a los principios esenciales de la legislación básica del Estado.

b) Por otro lado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40.3 de la LORAFNA y en la medida en que no exista regulación propia en la Comunidad Foral, mediante la aplicación supletoria a esas materias del derecho estatal.

La normativa estatal a tener en cuenta en materia de contratación administrativa viene dada, básicamente, por las disposiciones siguientes:

- 
- Ley de Contratos del Estado (en adelante LCE), aprobada mediante Decreto Legislativo 923/1965, de 8 de abril.
  - El Reglamento de Contratos del Estado (en adelante RCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.
  - El Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado.
  - El Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de Asistencia Técnica.
  - El Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, por el que se dictan normas para la Clasificación de las empresas consultoras y de servicios.
  - El Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de Trabajos Específicos y Concretos no habituales.
  - El Decreto 1998/1961, de 19 de octubre, sobre Tarifas de Ingenieros y el Decreto 2512/77, de 17 de junio, sobre Tarifas y Honorarios de Arquitectos.
  - El Real Decreto 1881/1984, de 30 de agosto, sobre Revisión de Precios en la Contratación Administrativa.

- El Real Decreto 555/86, de 21 de febrero, sobre Seguridad e Higiene en el trabajo.
- El Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, sobre Evaluación del Impacto Ambiental de las Obras Públicas.
- El Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, por el que se establece el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- La Orden de 28 de junio de 1991 sobre Clasificación de Empresas Contratistas de Obras.



Junto a esta normativa resulta obligado, por su importancia, referirse al nuevo Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante PLCAP) actualmente en fase de tramitación parlamentaria y que, previsiblemente, será aprobado por las Cortes dentro de este año 1994.


Este Proyecto de Ley acomete la reforma de la contratación pública, adaptando la actual regulación a las directivas comunitarias en la materia y operando un profundo cambio en la estructura, sistemática y contenido de la Ley de 1965. Debe ser, por tanto, una referencia básica a la hora de abordar la reforma de esta materia en la Comunidad Foral, tanto por las innovaciones y mejoras que pueda presentar como por la aplicación a la Comunidad Foral de los principios esenciales de la legislación básica en esta materia, cuya delimitación se contiene en la Disposición Final Primera del actual Proyecto.

**3º.- El derecho de la Comunidad Foral** que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49.1 d) de la LORAFNA, tiene competencia exclusiva en materia de contratos administrativos respetando los principios esenciales de la legislación básica del estado, a diferencia del resto de comunidades autónomas cuya regulación de esta materia, de producirse, queda vinculada por esa legislación

básica y no solo por sus principios inspiradores como en el caso de Navarra.

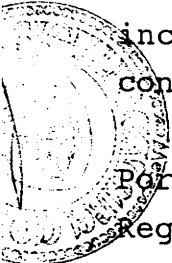
Según lo dispuesto por el artículo 40.1 de la LORAFNA, en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponden a la Comunidad Foral las potestades legislativa, reglamentaria, administrativa y revisora que deberán ejercitarse en los términos previstos en dicha Ley y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia.

La normativa básica dictada por la Comunidad Foral en materia de contratación administrativa viene dada por las siguientes disposiciones:

- 
- Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante LFC).
  - Decreto Foral 205/1988, de 21 de julio, por el que se regula el otorgamiento de aval en los contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
  - Decreto Foral 161/1991, de 25 de abril, por el que se regulan los contratos de Asistencia Técnica.
  - Decreto Foral 162/1991, de 25 de abril, por el que se regula el Registro de Contratos.
  - Decreto Foral 132/88, de 4 de mayo, por el que se crea la Junta de Contratación Administrativa.
  - Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre, de presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1994 (artículos 38 a 44).
  - Acuerdo de 16 de mayo de 1994, del Gobierno de Navarra, por el que se establecen normas para la adjudicación de contratos públicos.

Esta normativa se completaría con las disposiciones anteriores a la LFC que han mantenido su vigencia por la falta de desarrollo reglamentario de la misma y que, básicamente, serían:

- El Acuerdo de la Diputación Foral, de 3 de mayo de 1916, por el que se aprueban los Pliegos de Condiciones Generales de la Contratación de Obras Provinciales.
- Los Acuerdos de la Diputación Foral, de 7 de diciembre de 1973 y 26 de marzo de 1975, sobre Revisión de Precios.

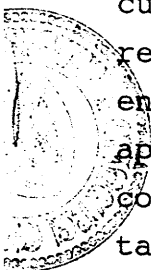


Estas disposiciones, a las que se remite la propia LFC en sus disposiciones transitorias Primera y Segunda, son bastantes incompletas por lo que se hace necesario acudir en ambos casos, con carácter supletorio, a la legislación estatal vigente.

Por otra parte, la LFC no contempla la existencia de un Reglamento que la desarrolle sino que, su Disposición Adicional Primera, señala que el Gobierno de Navarra dictará las disposiciones reglamentarias que considerase precisas para el desarrollo y ejecución de la misma. Ello en la práctica se ha traducido, a diferencia del Estado, en la inexistencia de un Reglamento de Contratación lo que ha dado lugar a que para interpretar muchas cuestiones insuficientemente tratadas en la LFC sea necesario acudir habitualmente al RCE.

**IV.- ASPECTOS QUE A JUICIO DE LA CÁMARA DE COMPTOS DEBEN SER CONSIDERADOS EN LA REFORMA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Intentaremos a continuación a analizar, de forma breve pero rigurosa, los diversos aspectos y problemas que la Cámara de Comptos de Navarra, atendiendo a su experiencia en la materia, considera que deben ser tenidos en cuenta por el legislador a la hora de acometer la reforma de la regulación de la contratación administrativa en la Comunidad Foral.



Para ello, dividiremos este capítulo en tres partes relativas a los aspectos generales de la contratación administrativa, a las cuestiones referentes al contrato de obras y a los aspectos relativos a otras figuras o modalidades de contratación, siendo en todo caso conscientes de que algunos aspectos tratados en el apartado general van a tener una especial incidencia en el contrato de obras y otros tratados en el contrato de obras pueden también tener carácter general y, por tanto, su contenido ser aplicable a otras figuras.

**IV.1.- Aspectos generales de la contratación administrativa.**

a) **La estructura y contenido de la Ley Foral de Contratos.** Como primer aspecto general que nuestro legislador debiera contemplar en la futura reforma de esta materia, hemos de señalar el de la estructura y contenido de la LFC. En este sentido ha de señalarse que la actual estructura de la LFC es, en resumen, la siguiente:


- Una breve Exposición de Motivos, que ni tan siquiera se titula e identifica como tal.
- Un Título Preliminar, que hace referencia tan solo a algunas de las materias generales y comunes a la contratación administrativa.
- Un Libro Primero, compuesto por tres títulos dedicados respectivamente al contrato de obras, con un amplio

contenido común al resto de los contratos; al de Gestión de Servicios Públicos y al de Suministro.

- Un Libro Segundo, dedicado a las fianzas y garantías de la contratación.

- Un Libro Tercero, dedicado a la clasificación de contratistas y al registro de contratos.

- Un Libro Cuarto, dedicado a la contratación de los organismos autónomos.



- Cuatro Disposiciones Adicionales, en las que se hace referencia a los contratos de asistencia técnica y de trabajos específicos no habituales, y a la Junta de Contratación Administrativa, cuya regulación se remite al Gobierno; Cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Final y otra Derogatoria.

Varios son los aspectos que, a juicio de esta Cámara de Comptos, sorprenden a primera vista de la actual estructura y contenido de la LFC y merecen ser objeto de consideración especial por el legislador. Entre ellos y de forma resumida, podemos señalar los siguientes:

1º.- La escueta exposición de motivos que, en ocasiones, no ofrece las necesarias pautas o claves interpretativas del texto legal que introduce.

2º.- La regulación de aspectos generales y comunes a la contratación fuera del Título Preliminar dedicado expresamente a regular estas materias.

3º.- El carácter supletorio que la regulación del contrato de obras presenta respecto de otros tipos de contrato cuya regulación y problemática, en muchos aspectos, poco tienen que ver con aquél.

4º.- El dedicar sendos libros de la ley a regular aspectos que, aunque importantes, no dejan de ser puntuales como las garantías de la contratación y la clasificación de contratistas.

5º.- El dejar fuera del ámbito de la Ley los contratos de asistencia técnica y los de trabajos específicos no habituales, cuya regulación se remite al ejecutivo.

Estas y otras cuestiones, creemos, reflejan ciertas incoherencias y desequilibrios del actual texto legal que, en ocasiones, dan lugar a algunos problemas a la hora de su aplicación práctica. Por ello, el legislador foral deberá procurar que la futura ley de contratos sea más sistemática, completa y coherente que la actual para lo cual apuntamos, entre otras, las siguientes consideraciones:

1ª.- La necesidad de que la futura LFC se inicie con una Exposición de Motivos acorde a la importancia de la reforma que se acometa y de la propia materia de la contratación pública, que ofrezca las claves interpretativas de su articulado y se refiera, entre otras, a cuestiones como los antecedentes legales, la justificación de la nueva ley, sus objetivos, su estructura, los principios que la inspiran, las modificaciones e innovaciones que introduzca etc...

2ª.- Procurar que el Título Preliminar o Libro Primero, relativo a las disposiciones generales y comunes a la contratación administrativa, contemple de forma exhaustiva todos los elementos comunes y estructurales de la contratación pública como pueden ser: su ámbito de aplicación, las partes contratantes, el objeto del contrato, el precio, el plazo, la capacidad para contratar, las prohibiciones, la clasificación y registro de empresas, las garantías de la contratación, los pliegos de cláusulas, las causas y efectos de la invalidez de los contratos, el contenido de los expedientes de contratación, la publicidad



en la contratación, los sistemas de licitación, la formalización de contratos, las modificaciones, la revisión de precios, las cesiones y subcontrataciones, el Registro de Contratos, la Junta de Contratación Administrativa, la competencia fiscalizadora de la Cámara de Comptos en la materia etc...


Algunos de estos elementos se encuentran regulados, en estos momentos, de forma escueta en el actual Título Preliminar de la LFC. Sin embargo, muchos de ellos están dispersos en la regulación del contrato de obras, a la que, como se ha indicado, la LFC quiso dar un carácter general y supletorio a la regulación de otros contratos que la experiencia ha demostrado no servir en muchos casos; en otros libros de la propia LFC como el Segundo y el Tercero que regulan, respectivamente, las garantías de la contratación y la clasificación de contratistas y el registro de contratos; y en otras disposiciones de carácter reglamentario, en ocasiones, anteriores a la propia LFC como es el caso de la revisión de precios.

3ª.- En el Libro Segundo habría de recogerse, en títulos diferentes, la regulación de cada una de las figuras que integran la contratación administrativa: contrato de obras, de gestión de servicio público, de suministro y de servicios o asistencia técnica. A este respecto, carece de sentido en la actualidad mantener fuera de la LFC figuras contractuales tan extendidas como los contratos de Asistencia Técnica que, además, está en estos momentos regulada por el Gobierno mediante Decreto Foral. Consideramos, pues, necesaria la integración de esta figura en la futura regulación de la LFC como una modalidad más de contratación administrativa.

4ª.- Tras el Libro dedicado a la regulación de las diferentes figuras contractuales pudiera incluirse, de considerarse necesario, un Libro Tercero dedicado a regular

las peculiaridades que pueda presentar la contratación administrativa que realizan determinados organismos y entidades públicas como pueden ser los organismos autónomos, las empresas públicas, las universidades etc..., así como a la aplicación de esta normativa a las entidades locales.

Señalar para terminar este apartado que el modelo de estructura y contenido que plantea el PLCAP para la futura LCE nos parece más correcto y equilibrado que el de la actual LFC, por lo que podría servir de referencia válida en este punto al legislador foral.



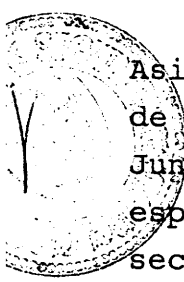
**b) La Junta de Contratación Administrativa**, actualmente regulada por Decreto Foral 132/88, de 4 de mayo. Como reiteradamente ha señalado la Cámara de Comptos en sus informes la Junta de Contratación Administrativa, por las funciones que tiene encomendadas, se configura como un organismo esencial de la contratación pública.

A ella corresponde, según la LFC y el Decreto que la regula, una serie de importantes funciones entre las que destacan: elaborar las disposiciones reglamentarias para el desarrollo de la LFC, realizar estudios y proponer medidas para la mejora de la contratación pública, informar diversas cuestiones básicas en esta materia, velar por el estricto cumplimiento de la legislación de contratos, resolver las dudas interpretativas que de esta puedan derivar, dirigir el registro de contratos etc...

La experiencia viene demostrando, sin embargo, la inoperancia y falta de medios de este organismo para cumplir eficazmente las importantes funciones que tiene encomendadas. Ello da lugar a que, en gran medida, su papel se limite al de un mero órgano de gestión administrativa del registro de contratos olvidando las funciones, a nuestro juicio, mucho más importantes de desarrollo reglamentario, asesoramiento y control de legalidad en materia de contratos que la convertirían, en definitiva, en un verdadero

órgano asesor y de control interno en esta materia capaz de ofrecer al ejecutivo una visión global sobre la contratación pública.

Por ello, entendemos, que la futura reforma de la contratación administrativa, debiera procurar en relación con la Junta de Contratación Administrativa incluir, en la parte general de la Ley, una referencia sucinta a sus objetivos, organización y funciones con el fin de dotarle del respaldo legal adecuado a la importancia de las tareas que tiene encomendadas.



Asimismo el futuro desarrollo reglamentario de la nueva ley ha de procurar una mayor operatividad de la Junta, contemplando Junto al Pleno, compuesto por casi 20 personas y que se reúne esporádicamente, la existencia de secciones o comisiones sectoriales de trabajo que asuman el estudio y análisis de áreas concretas.

Por último, es preciso potenciar los medios humanos y materiales de la Junta y, en especial, de su Secretaría adscribiendo el personal técnico y administrativo necesario que le permita realizar eficazmente sus funciones.

En definitiva, hemos de destacar el importante papel que corresponde desempeñar a esta Junta y que hasta la fecha ha pasado casi desapercibido. La importancia y trascendencia que en estos momentos tiene la contratación administrativa, nos obligan a potenciar órganos como este que están llamados a desempeñar un papel clave en este ámbito.

**c) Exclusión del ámbito de la LFC de los convenios de colaboración y cooperación celebrados entre entidades públicas.** Entrando en el análisis y formulación de propuestas que atañen a cuestiones puntuales, entendemos necesario excluir del ámbito de aplicación de la futura Ley de Contratos todos aquellos convenios y acuerdos de colaboración y cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y otros organismos públicos

como Institutos de Formación, Universidades, Seguridad Social, otras Administraciones Territoriales etc...

Nada se señala al respecto en el actual artículo 2º de la LFC, a diferencia de lo dispuesto en su homólogo de la LCE y en la redacción actual del artículo 2.1 d) del PLCAP, en que este tipo de convenios se excluyen del ámbito de aplicación de la LCE.

Consideramos, en definitiva, que estos convenios por su naturaleza, por su finalidad y por el carácter público de las partes intervinientes deben quedar excluidos de la futura regulación de esta materia.


**d) Incompatibilidades de altos cargos para contratar con la Administración.** Tampoco tiene sentido, a juicio de esta Cámara de Comptos, que el actual artículo 8.6 de la LFC, al tratar de las prohibiciones para contratar con la Administración, incluya una remisión a la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos que resulta inaplicable al no contemplar dicha Ley las incompatibilidades de los altos cargos de las comunidades autónomas.

Entendemos que, dada la importancia de esta materia y el vacío legal existente, esta cuestión debiera ser objeto de regulación especial y, en su defecto, la futura Ley Foral de Contratos podría establecer unas pautas mínimas al respecto aplicables tanto en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral como, de considerarse necesario, en el de la Administración Local.

**e) La revisión de precios.** A nuestro juicio éste es otro de los aspectos importantes de la contratación pública que, en la actualidad, está insuficientemente previsto en el escueto artículo 11.5 de la LFC y confusamente regulado en los Acuerdos de la Diputación Foral de Navarra, de 7 de diciembre de 1973 y 26 de marzo de 1975.

La revisión de precios debiera aplicarse no solo en el caso del contrato de obras sino en aquellos otros en que el transcurso del tiempo o las circunstancias que concurren produzca un desequilibrio entre las prestaciones sinalagmáticas acordadas por las partes contratantes. Por otra parte, su cálculo debiera derivarse de fórmulas claras y sencillas, y su liquidación efectuarse de forma separada a la de otros conceptos.

Los artículos 102 a 107 del PLCAP regulan extensamente esta figura de la revisión de precios pudiendo servir de guía su contenido al legislador foral.



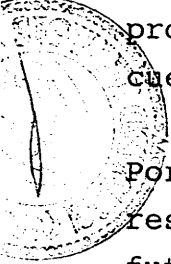
f) **El procedimiento administrativo de la licitación.** Esta fase comprendería desde la publicación de los correspondientes anuncios de licitación y la presentación de ofertas hasta la adjudicación del contrato.

El procedimiento administrativo a seguir para la adjudicación de los contratos se presenta como una de las etapas más sensibles de la contratación administrativa, cualquiera que sea la forma de licitación elegida. En él nos encontramos con una serie de actuaciones administrativas, aparentemente de mero trámite y de poca trascendencia, pero que en realidad tienen una incidencia decisiva en la selección final del adjudicatario. Entre estas actuaciones podemos señalar: la correcta publicación de la licitación, la recepción en plazo y forma de las proposiciones, la calificación de la documentación presentada, la decisión de excluir empresas licitadoras o darles la posibilidad de subsanación de errores, los informes técnicos de evaluación de ofertas, la aclaración de dudas y ampliación de datos con los licitadores en relación con sus proposiciones, la motivación de la resolución de adjudicación etc...

La experiencia de la Cámara de Comptos en la materia pone de relieve que, a pesar de la importancia que estas actuaciones tienen en la adjudicación final del contrato, muchas veces no se realizan de forma correcta y homogénea existiendo una amplia

casuística al respecto.

Así, en ocasiones, no se exige o analiza con rigor la documentación que deben presentar los licitadores, en otros casos no existen criterios claros a la hora de resolver sobre si determinadas deficiencias de las ofertas deben dar lugar a su exclusión o a la subsanación de errores, otras veces los informes técnicos que el órgano de contratación solicita van más allá de su función asesora sobre las proposiciones presentadas y, en fin, se aprecia en general una falta de pautas o criterios procedimentales claros sobre cómo actuar y resolver determinadas cuestiones o dudas que se puedan presentar.



Por ello, y dada la incidencia que esta materia tiene sobre el resultado final de la adjudicación, consideramos básico que la futura normativa sobre contratación pública establezca una regulación clara y precisa sobre los aspectos procedimentales más importantes en esta fase de la contratación que garantice al máximo los principios de seguridad jurídica e igualdad de trato de los licitadores, haciendo hincapié, especialmente, en las siguientes cuestiones:

1ª.- La publicación del anuncio de licitación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), actualmente no contemplada en la LFC, al menos en los casos en que, por su cuantía, la licitación deba publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).

2ª.- La presentación y el contenido de las proposiciones, así como su correcta recepción en forma y plazo.


3ª.- Las funciones de la Mesa de Contratación en los distintos tipos de licitación.

4ª.- Los casos en que procede la exclusión o la subsanación de errores de las proposiciones presentadas.

5ª.- Los criterios y pautas a seguir por los órganos de contratación para declarar desierta una convocatoria y las actuaciones subsiguientes.

6ª.- El alcance que ha de darse a la aclaración y precisión de ofertas con los licitadores que, en ningún caso, debe propiciar tratos discriminatorios o de favor entre ellos, en línea con lo que establecen las directivas comunitarias al respecto.

7ª.- La motivación y publicidad de las resoluciones de adjudicación.



La regulación clara y precisa para cada tipo de licitación, de estas y otras cuestiones procedimentales tendrá como finalidad evitar al máximo discrecionalidades y arbitrariedades en estos procedimientos y procurar actuaciones lo más homogéneas posibles de los respectivos órganos que intervienen en el proceso de adjudicación de los contratos públicos.

**g) Criterios y baremos de selección de contratistas en los concursos.** Como característica más notable que presenta el concurso frente a la subasta destaca la discrecionalidad de que goza la Administración para adjudicar el contrato a la proposición que, a su juicio, sea en conjunto más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma.

Esta discrecionalidad, sin embargo, no es ilimitada ni puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de la Administración, sino que tiene como finalidad elegir la proposición más ventajosa para la satisfacción del interés público perseguido. Por ello, la propia LFC, tras indicar alguno de estos criterios, obliga a la Administración a establecer en los Pliegos los criterios que han de servir de base para resolver sobre cual sea la proposición más ventajosa señalando el RCE que, cuando sea posible, se indicará por orden decreciente la importancia que se les atribuya.

En definitiva, la regulación del concurso debe tratar de salvaguardar y armonizar dos principios básicos: por un lado, la discrecionalidad de la Administración para valorar las proposiciones presentadas y decidir sobre cual es la oferta más idónea para el interés público perseguido por el contrato y, por otro, garantizar la libre concurrencia, seguridad jurídica e igualdad de trato de los licitadores que concurran.

Pues bien, la experiencia de la Cámara de Comptos en las fiscalizaciones realizadas en los últimos años sobre esta materia, pone de relieve una serie de realidades que evidencian un alto grado de discrecionalidad por parte de la Administración a la hora de la adjudicación de los contratos públicos como son:

1ª.- Los criterios de selección de contratistas no se reflejan, habitualmente, en los Pliegos por su valor porcentual u orden de importancia.

2ª.- Los criterios de selección no siempre son objetivos, siendo frecuente encontrar entre ellos criterios subjetivos como el del "interés empresarial en la zona", que se repite prácticamente en todos los concursos.

3ª.- Los baremos de cuantificación de esos criterios no están oficialmente aprobados, ni son públicos, apareciendo normalmente por vez primera en los informes técnicos de evaluación de ofertas que se elaboran para el órgano de contratación poco antes de que este resuelva sobre la adjudicación y, por tanto, después de abiertas las proposiciones por la Mesa de Contratación.

4ª.- En muchos casos no existe homogeneidad a la hora de aplicar los baremos, valorando un mismo criterio a una misma empresa y para una misma obra u obras similares de forma diferente. Es frecuente, asimismo, encontrar en un mismo proceso selectivo varios baremos diferentes con los que se efectúan diversas valoraciones y propuestas de



adjudicación.

En definitiva se está produciendo, a nuestro juicio, un cierto desequilibrio entre el principio de discrecionalidad que debe tener la Administración para elegir la oferta más ventajosa y el de seguridad jurídica de los licitadores, en perjuicio de este segundo.

Por ello, la futura reforma de la legislación de contratos en este punto debe ser especialmente cuidadosa a la hora de establecer una serie de mecanismos que hagan posible un mayor grado de transparencia y objetividad en estos procesos de adjudicación. En definitiva, y como aspectos más importantes a tener en cuenta, la futura legislación debiera procurar:

1º.- Que los criterios de adjudicación sean claros y objetivos.


2º.- Que estos criterios estén determinados y, a ser posible, cuantificados en el propio Pliego con carácter previo a la presentación y apertura de las proposiciones. En este sentido, sería deseable que los posibles licitadores a una contratación pública conocieran por anticipado los criterios y baremos con arreglo a los cuales van a ser evaluadas sus proposiciones. Ello incrementaría el grado de transparencia de la licitación y permitiría a los licitadores tener más elementos de juicio para decidir previamente sobre si les interesa o no concurrir a la contratación.

3º.- Que los baremos de valoración de esos criterios se aprueben oficialmente.

4º.- Sería conveniente, asimismo, reconsiderar los actuales criterios de valoración utilizados por la Administración, básicamente: precio, plazo, experiencia y capacidad de la empresa, relación de maquinaria y subcontratistas, interés

empresarial en la zona y ofertas alternativas, adecuándolos a las nuevas realidades que presiden la contratación pública y tomando en consideración otros nuevos que puedan servir para la mejor selección de contratistas.

En este sentido, creemos deben tener un peso importante en el proceso de selección de contratistas criterios como la solvencia técnica y económica de la empresa, la experiencia que sobre la misma tenga la Administración en relación con trabajos que haya realizado con anterioridad etc..., de forma que se eviten adjudicaciones de contratos a empresas que carecen de las mínimas garantías en este terreno.



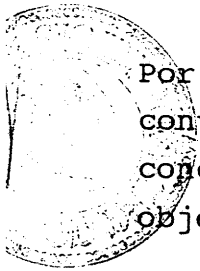
La nueva legislación de contratos debe procurar, por otra parte, establecer mecanismos de control por parte de la Administración que garanticen el cumplimiento por las empresas adjudicatarias de los aspectos que han sido objeto de valoración en los concursos, pues de lo contrario se produce una quiebra importante de todo el sistema.

Decidir una adjudicación en función de una mejor oferta económica de 20, 50 o 100 millones de pesetas y luego aceptar desviaciones económicas de 500 o 1.000 millones no parece muy serio y, otro tanto, puede decirse de otros aspectos que son objeto de valoración en los concursos y pueden ser decisivos a la hora de la adjudicación de un contrato como el plazo, la maquinaria, los subcontratistas, el personal técnico asignado etc..., que, en muchas ocasiones y una vez las obras en fase de ejecución no son objeto del adecuado control y seguimiento por parte de la Administración.

**h) La contratación directa.** Según nuestra legislación, modalidad de contratación excepcional aplicable en una serie de supuestos tasados que, en la práctica y en parte por ser norma acudir a ella en las contrataciones de cuantía inferior a la legalmente prevista, se ha convertido en un sistema de adjudicación habitual sin que, en muchos casos, se justifiquen adecuadamente las

circunstancias que concurren para ello.

Por otra parte, la teórica urgencia que en muchos casos se aduce para acudir a este sistema de licitación da lugar a que, cuando se utiliza, los expedientes de contratación que debieran formalizarse carezcan de muchos de los requisitos básicos que todo expediente debe contener dando lugar a que, de forma bastante habitual, contratación directa sea sinónimo de ausencia de expediente de contratación y discrecionalidad absoluta de la Administración en la adjudicación.



Por ello, entendemos que la reforma de la legislación de contratos en este punto debe procurar, como en el caso del concurso, alcanzar el máximo grado de transparencia y objetividad, procurando para ello lo siguiente:

1º.- Que se mantenga el carácter excepcional de este sistema de licitación y se exija justificar adecuadamente las circunstancias por las que se recurre a él.

2º.- Que se establezcan expresamente, si se quiere de forma simplificada y según los supuestos, una serie de requisitos mínimos exigibles en estos expedientes de contratación.

Entre ellos, destacaríamos los siguientes:

- Un mayor grado de publicidad de estas contrataciones.

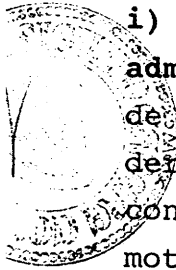
- La exigencia de los correspondientes informes jurídicos y de intervención.

- La existencia de Pliegos de Cláusulas que contengan los aspectos básicos de la contratación.

- La existencia, cuando puedan concurrir varios licitadores, de criterios objetivos y cuantificados de selección de contratistas.

- La actuación de algún órgano o Mesa de Contratación que proceda a la apertura de las proposiciones y a la calificación de la documentación presentada.

Finalmente hay que señalar, que el procedimiento de contratación directa pasa a denominarse en el nuevo PLCAP "procedimiento negociado" (artículos 92, 138, 139, 180, 181, 208 y 209 de dicho texto).



i) **Motivación, notificación y publicación de los actos administrativos en los procedimientos de contratación.** Tratándose de procedimientos públicos en los que están en juego diversos derechos e intereses subjetivos, la futura regulación de la contratación pública habrá de prestar especial atención a la motivación, notificación y publicidad de los actos administrativos dictados en estos procedimientos que así lo requieran.

La experiencia de la Cámara de Comptos en este punto pone de relieve que la motivación de los actos administrativos en materia de contratación es, en muchos casos, genérica e insuficiente; la notificación a los interesados de las resoluciones que les afectan prácticamente inexistente y la obligación de publicar las resoluciones de adjudicación de los contratos, muchas veces, se incumple.

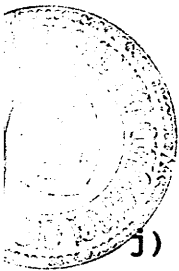
Por ello y teniendo además presente como marco mínimo de referencia la nueva regulación que de estas materias se contiene en los artículos 53 a 61 de la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP), la nueva legislación en materia de contratos habrá de procurar:

1º.- La motivación de los actos administrativos en los casos en que así lo exija la LRJAP. Esta motivación deberá contener una referencia sucinta a los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho del acto que se dicta y hacer

referencia a los criterios de adjudicación utilizados.

2º.- La notificación a los interesados, cuando corresponda, de las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. Esta notificación contendrá el texto íntegro de la resolución o acto dictado, con indicación de los recursos que procedan, del plazo para su interposición y el órgano ante el que hayan de presentarse.

3º.- La publicación de las resoluciones administrativas, especialmente, las que resuelven sobre la adjudicación de los contratos. El contenido de estas publicaciones será similar al señalado para el caso de la notificación.



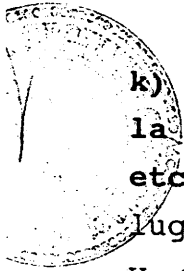
**j) Sanciones por demoras en la ejecución de los contratos.** Una de las deficiencias más frecuentes que la Cámara de Comptos ha detectado en la contratación administrativa es la existencia, casi general en todos los expedientes, de retrasos e incumplimientos de los plazos parciales y totales de ejecución de los contratos que además, en muchos casos, ni son objeto de aprobación expresa por el órgano de contratación, ni dan lugar a la aplicación de las sanciones por retraso previstas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas.

Estos retrasos, que en ocasiones son considerables, son si cabe menos aceptables con la generalidad con la que se están produciendo si consideramos que el plazo de ejecución del contrato es uno de los elementos importantes que se tienen en cuenta a la hora de valorar las ofertas presentadas y resolver sobre la adjudicación.

Valorar este aspecto, que puede ser decisivo para decidir el adjudicatario de un contrato, si con posterioridad no se exige su cumplimiento ni responsabilidad alguna por su incumplimiento, origina en la práctica la quiebra y falta de credibilidad de los sistemas de adjudicación. Por ello consideramos necesario que la futura legislación contractual refuerce el control sobre este

elemento básico de la contratación administrativa, aplicando las medidas necesarias para ello.

A este respecto el PLCAP, en su artículo 95, establece una escala de sanciones por retraso, en función del importe del contrato y el tiempo transcurrido, que puede servir de referencia al legislador foral en esta punto, además de que por esta vía se otorgaría el necesario rango legal a esta materia sancionadora, ahora contemplada en el RCE y en los Pliegos de Cláusulas del contrato.



k) Precio del contrato, presupuesto del contrato, valor total de la obra, precio de adjudicación, anualidad, presupuesto total etc... Esta cuestión aparentemente terminológica viene dando lugar, a la hora de determinar el alcance de estas expresiones y su aplicación a materias concretas, a diversos problemas interpretativos que exigen, en nuestra opinión, que la futura legislación de contratos realice un esfuerzo de precisión y claridad terminológica importante.

Consideramos que, en algunas ocasiones, estas dudas interpretativas pueden ser artificiosas y buscadas, incluso, por la propia Administración en la medida en que le sirven de respaldo o justificación de determinadas actuaciones, respecto de las que la ley es bastante clara. Todo ello, sin embargo, no hace sino reforzar la necesidad de buscar la máxima claridad y precisión de los términos y expresiones que se utilicen en la futura regulación de esta materia, que eviten o limiten al máximo este tipo de dudas interpretativas.

Como ejemplo de estos problemas que se plantean en la práctica y en los que la Cámara de Comptos se ha encontrado con opiniones e interpretaciones diversas e incluso contradictorias entre distintos Departamentos y Centros de la Administración, pueden señalarse los siguientes:

1º.- Si a la hora de determinar el importe sobre el que

debe recaer la fianza definitiva, especialmente, en los contratos de asistencia técnica plurianuales, por "precio de adjudicación" de que habla la ley ha de entenderse el precio total de la misma o el precio de la anualidad. A nuestro juicio, la respuesta es clara debiendo entenderse que el cálculo de la fianza ha de recaer sobre el precio total de la adjudicación o precio del contrato y no sobre el importe de la anualidad.

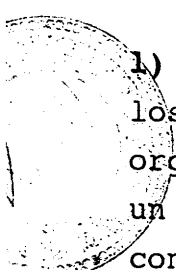
2º.- Problema similar se plantea y la misma respuesta se ofrece, respecto de la cuestión de la exigencia del documento de clasificación empresarial de los licitadores, en el que la expresión presupuesto del contrato es clara y debe entenderse en el sentido de presupuesto total del mismo y no el de la anualidad o presupuesto anual. En definitiva, la clasificación exigible al contratista vendrá determinada en función del importe global del contrato y no del de la anualidad.

3º.- Sobre si en materia de modificaciones, obras accesorias y resolución de contratos por "precio del contrato" o "precio de la principal" de que habla la ley a efectos del cálculo de los correspondientes porcentajes de variación y modificación, ha de entenderse el precio inicial del contrato o el actual que incorpore al precio primitivo, el importe de las modificaciones que a su vez se hayan podido ir produciendo. Cuestiones todas ellas dudosas que exigen una mayor precisión terminológica y respecto de alguna de las cuales la Cámara de Comptos en anteriores informes ha recomendado la necesidad de clarificación.

4º.- Sobre si en materia de reajuste de fianzas como consecuencia de modificaciones del contrato, la expresión "valor total de la obra contratada" se refiere, como en los casos anteriores, al precio inicial del contrato o al de este con sus modificaciones; y si para proceder al citado reajuste es necesario que el importe del 10% de variación

lo produzca una sola modificación o debe efectuarse también en el caso de que se llegue a ese porcentaje a través de modificaciones diversas.

En definitiva, ha de señalarse que en estos y otros supuestos similares el legislador deberá precisar y concretar al máximo las expresiones utilizadas, pues en muchos casos expresiones genéricas y ambiguas puede generar problemas interpretativos importantes.



**l) La contratación realizada por empresas públicas.** La LFC dedica los artículos 134 a 137 a regular la contratación de los organismos autónomos, sin embargo, omite cualquier referencia a un aspecto tan importante y cada vez más extendido como es la contratación que realizan las empresas públicas.

De hecho la propia LCE carece de cualquier referencia a esta materia, debiendo acudir a la Disposición Transitoria Segunda de su Reglamento para encontrar una mínima referencia a esta cuestión.

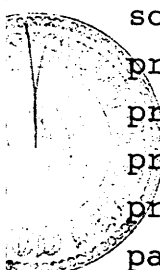
Consideramos importante que la futura regulación foral de la contratación administrativa establezca pautas y criterios claros en materia de contratación de empresas públicas, pudiendo señalarse como referencia al respecto la contenida en la Disposición Adicional Sexta del PLCAP.

En todo caso, el contenido de esta disposición debiera considerarse como un punto de partida mínimo ya que, en nuestra opinión, sería deseable que la legislación foral de esta materia desarrollara algo más el modo en que ha de materializarse, por parte de las empresas públicas, la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia de que se habla en el PLCAP, que permitan procesos de contratación lo más abiertos y homogéneos posibles en todo el sector público foral.

**m) La contratación de empresas subvencionadas.** Junto a las



contrataciones que realizan las empresas públicas, la futura regulación de esta materia podría contener alguna referencia a las contrataciones que realicen las entidades no sujetas a la ley de contratos cuando, para ello, sean subvencionadas en porcentajes significativos del importe del contrato por la Administración.



Aunque la Disposición Final Cuarta del PLCAP puede suponer una referencia importante en esta materia, hemos de señalar que nos sorprende un poco de esta regulación que este tipo de entidades privadas queden sujetas, como dice el proyecto, "a las prescripciones de esta Ley relativas a la capacidad, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación" cuando pretendan adjudicar determinados tipos de contratos, mientras que para el caso de las empresas públicas, como se ha indicado en el apartado anterior, la única referencia y, además, genérica que se hace en el proyecto es la de su sujeción a los principios de publicidad y concurrencia sin que se concrete la manera en que dicha sujeción ha de materializarse.

Nos parece, en definitiva, que este grado de sujeción y vinculación a la legislación de contratos que se establece en el PLCAP para las empresas subvencionadas, debiera aplicarse con más motivo a las empresas públicas participadas mayoritariamente por la Administración Foral.

**n) El desarrollo reglamentario de la futura Ley.** Para terminar este apartado general haremos una referencia a la necesidad de que la futura legislación de contratos prevea de forma realista el desarrollo reglamentario de los aspectos de la ley que se consideren necesarios.

Como se ha señalado en el apartado relativo al marco jurídico regulador, algunos aspectos importantes de la contratación pública no han sido objeto de desarrollo reglamentario en la Comunidad Foral tras casi 8 años de vigencia de la LFC. Entre estos aspectos podemos citar como más importantes los siguientes:

1º.- Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales de la Contratación, previstos en el artículo 13.1 de la LFC.

2º.- Los Pliegos de Prescripciones Técnicas Generales de la Contratación, previstos en el artículo 15.2 de la LFC.

3º.- La regulación de la revisión de precios, prevista en el artículo 11.5 de la LFC.

4º.- La regulación de los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, prevista en la Disposición Adicional Tercera de la LFC, a la que por sus particularidades no haremos referencia en este epígrafe y que será tratada en el apartado IV.3 c) de este informe.

Esta circunstancia, unida a la existencia de una legislación foral obsoleta reguladora de estas materias, anterior a la LFC, ha hecho necesario para suplir las insuficiencias legales existentes en estos ámbitos acudir, frecuentemente, a la legislación estatal vigente en la materia.

En otros casos como en el de la clasificación de contratistas, que podían haber sido objeto de regulación por la Comunidad Foral, la LFC remite directamente a las normas del estado reguladoras de esta materia. A este respecto, hemos de señalar que el artículo 28.3 del PLCAP contempla la posibilidad de que los órganos de contratación de las comunidades autónomas puedan adoptar acuerdos en relación con la clasificación y revisión de clasificaciones de los contratistas, siempre que apliquen las mismas reglas y criterios establecidos en la futura ley de contratos y en sus disposiciones de desarrollo.

Por otra parte, la ausencia de un Reglamento de Contratos en la Comunidad Foral que desarrolle y complete la LFC, ha hecho también del recurso al RCE, para la interpretación de múltiples aspectos regulados de forma incompleta en la LFC, una práctica habitual.

Todas estas circunstancias, han puesto de manifiesto las insuficiencias del marco jurídico regulador de la contratación pública existente en la Comunidad Foral.

Por ello, el legislador habrá de reflexionar y dedicar especial atención a esta materia, decidiendo si es o no conveniente encomendar al ejecutivo la elaboración de un Reglamento de desarrollo de la futura Ley y velando por la oportuna aprobación en el tiempo de las disposiciones reglamentarias precisas que permitan disponer de un marco jurídico adecuado y evitar, en la medida de lo posible, la aplicación en materia de contratos, de disposiciones anacrónicas o de otro ámbito normativo.

#### IV.2.- Aspectos relativos al contrato de obras.

a) **La elaboración, supervisión y aprobación de proyectos.** Aspectos esenciales para el correcto desarrollo de los contratos de obras ya que del rigor y corrección con que se elabore el proyecto inicial, van a depender una serie de factores decisivos que afectan a todas las fases del expediente de contratación tales como la dirección de obra, la asistencia técnica, el contenido de las proposiciones, los programas de trabajo, las modificaciones del contrato, el plazo de ejecución etc...

Puede afirmarse que la correcta elaboración de un proyecto garantiza, en gran medida, la correcta ejecución de la obra por lo que debe prestarse especial atención a esta fase de la contratación de obras públicas.

La experiencia de la Cámara de Comptos en este campo ha detectado diversos problemas, ya puestos de manifiesto en anteriores informes, que podrían resumirse en los siguientes puntos:

1º.- En muchos de los expedientes de obra revisados por la Cámara de Comptos en los últimos años, nos hemos encontrado con modificaciones de los contratos iniciales, en algunos

casos cuantiosas, justificadas por errores, deficiencias e imprevisiones de proyecto, que ponen de relieve el poco rigor en su elaboración y aprobación.

2º.- No existe, en opinión de la Cámara de Comptos, una adecuada supervisión de los proyectos. Esta fase que debiera ser importante y definitiva a la hora de resolver sobre el contenido y aprobación del proyecto presentado, en muchos casos, no existe como tal y, en otros, no se realiza con el rigor que sería deseable.

3º.- En ninguno de los expedientes revisados por esta Cámara de Comptos en los que se han detectado errores, imprevisiones y deficiencias importantes de proyecto, se han adoptado medidas investigadoras, correctoras y sancionadoras respecto a sus autores.

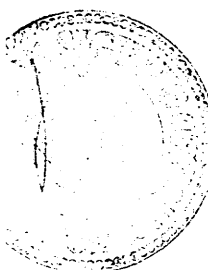
La superación de estos problemas debe llevar al legislador a establecer una serie de medidas claras al respecto, que incidan en las siguientes cuestiones:

1ª.- Extremar al máximo las medidas que garanticen la correcta adjudicación y seguimiento de los contratos de asistencia técnica de redacción de proyectos cuando su elaboración se encomiende a terceros. A este respecto debe exigirse además de una correcta tramitación de estos expedientes de contratación, la aprobación de bases e instrucciones técnicas claras por parte de la Administración a las que haya de ajustarse el adjudicatario que eviten indefiniciones y dudas en la elaboración del proyecto.

2ª.- Otorgar a los autores de los proyectos los medios necesarios que garanticen la correcta elaboración de los mismos. A este respecto y de forma gráfica señalaremos que puede merecer la pena dedicar mayores recursos a la elaboración de los proyectos, en la medida en que ello, a

buen seguro, será garantía de ahorro de recursos y tiempo durante la ejecución de la obra.

3ª.- Exigir la supervisión detallada de los proyectos con carácter previo a su aprobación por el órgano de contratación. Esta supervisión puede encomendarse a la oficina u oficinas de supervisión de proyectos, prevista en el artículo 23 de la LFC, pero que a diferencia del Estado no han sido objeto de desarrollo, a otros órganos de la Administración o a terceros, debiendo quedar, en todo caso, constancia escrita de la misma.



Señalar a este respecto que el artículo 126 del PLCAP establece la supervisión obligatoria de los proyectos con carácter previo a su aprobación siempre que su cuantía sea igual o superior a los 50 millones de pesetas, teniendo carácter facultativo en los de cuantía inferior, salvo casos que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, en que el informe supervisor será también preceptivo.

4ª.- El establecimiento de una serie de medidas claras dirigidas a la subsanación y corrección de errores por los autores de los proyectos y a la exigencia de las responsabilidades a que haya lugar.

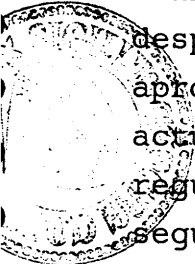
Señalamos, asimismo, como modelo que nos parece correcto a este respecto los artículos 215, 216 y 217 del PLCAP.

Indicaremos por último, que en el caso de entidades locales que carezcan de los medios necesarios, la supervisión de los proyectos podría encomendarse expresamente a órganos del Gobierno de Navarra competentes en esta materia, como ya se viene haciendo en algunos casos.

**b) El Replanteo de la Obra y la Comprobación del Replanteo.**

Figuras muy relacionadas con la elaboración del proyecto y el

inicio de las obras, respectivamente, e importantes para garantizar la correcta ejecución de las mismas que, sin embargo, en nuestra LFC prácticamente no son objeto de regulación. De hecho, el replanteo de la obra se cita, sin explicar en qué consista y con expresiones distintas, en los artículos 18.1 a) y 24.1 de la LFC, mientras que se omite cualquier referencia al trámite de comprobación del replanteo.



Asimismo, de la mínima regulación foral de esta materia se desprende que el replanteo de la obra tiene lugar una vez aprobado el proyecto lo cual, dada la finalidad de esta actuación, carece de sentido y, además, es contrario a la nueva regulación de esta figura contenida en el artículo 24 de la LCE, según la cual aquella tiene lugar una vez redactado el proyecto y con carácter previo a su aprobación.

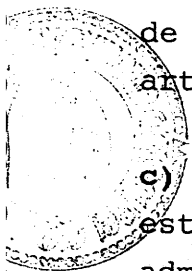
Por todo ello, en la práctica estas actuaciones se confunden y, en muchos casos, ni siquiera se llevan a cabo como lo demuestra el hecho de que un alto porcentaje de los expedientes revisados por esta Cámara, carecen de las actas acreditativas de las mismas. Asimismo, en ocasiones, la figura del replanteo de la obra se confunde con la supervisión del proyecto.

Entendemos, sin embargo, que estas figuras deben rescatarse del actual estado de inoperancia y olvido en que se encuentran y ser objeto de una regulación individualizada, dentro del contrato de obras, que defina claramente su alcance, contenido y modo de acreditación.

A este respecto hemos de señalar que el replanteo de la obra, tal y como se regula en el artículo 24 de la LCE, tiene lugar una vez redactado el proyecto de obra y antes de su aprobación y de la adjudicación del contrato, con el fin de comprobar la realidad geométrica de la misma, la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución y la de cuantos supuestos figuren en el proyecto aprobado y sean básicos para el contrato a celebrar.

Por su parte, la comprobación del replanteo, tal y como se regula en el artículo 127 del RCE, tiene lugar una vez adjudicado el contrato, con el fin de verificar en presencia del contratista, la disposición real de los terrenos y la viabilidad e idoneidad del proyecto, extendiéndose el acta correspondiente y comenzando a contar el plazo de ejecución de las obras desde el día siguiente al de la firma del acta.

Los artículos 127 y 140 del PLCAP contemplan estas actuaciones de forma muy similar a la regulación contenida en los citados artículos de la LCE y del RCE.




**c) Actuaciones preparatorias y expediente de contratación.** Bajo este epígrafe queremos referirnos a la fase de la contratación administrativa comprendida desde la elaboración del proyecto hasta el inicio de la fase de adjudicación.

El expediente de contratación así entendido, debe contener una serie de documentos básicos necesarios para una correcta licitación y ejecución de las obras. Esta documentación viene constituida, fundamentalmente por:

- 1.- El proyecto de obra que deberá estar correctamente documentado, recepcionado, supervisado y aprobado.
- 2.- El Acta de Replanteo, con la documentación acreditativa de la idoneidad y viabilidad de la obra.
- 3.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que haya de regir la contratación.
- 4.- Los informes jurídicos y de la intervención sobre la contratación propuesta.
- 5.- La Acreditación de la existencia de crédito presupuestario y, en su caso, de las aportaciones de distinta procedencia.

6.- La aprobación por el órgano de contratación del expediente de contratación y del gasto correspondiente.

Pues bien, dejando a un lado los aspectos relativos a la elaboración, supervisión y replanteo del proyecto ya tratados por su importancia en epígrafes anteriores, la experiencia de la Cámara de Comptos reflejada en sus informes, pone de manifiesto que muchas veces los expedientes de contratación son incompletos y deficientes en cuanto a la documentación que contienen, no elaborándose con el rigor exigible a la importancia de esta materia.



Asimismo, en ocasiones, queda la sensación de que la tramitación de estos expedientes y la documentación soporte de la misma se realiza, en gran medida, para cubrir el aspecto procedimental formal del expediente sin que las actuaciones esenciales estén lo suficientemente integradas y coordinadas entre sí como para garantizar la corrección del mismo.

Así, esta Cámara de Comptos se ha encontrado, entre otras deficiencias, con proyectos de obra encargados a terceros que no son objeto de recepción por la Administración ni de aprobación por el órgano de contratación; con Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares incompletos e incluso contradictorios en sus términos; con informes jurídicos y de intervención insuficientes y de dudosa utilidad al fin de control que deben perseguir; con expedientes de contratación que no contienen algunos de los elementos esenciales que garanticen la viabilidad de las obras; con documentos e informes fechados incoherentemente etc...

Por todo ello, esta Cámara entiende que la futura regulación de esta materia debe contemplar de forma sencilla pero completa las actuaciones básicas que integran el expediente de contratación, señalando el contenido de cada una de ellas y regulando su tramitación siguiendo una secuencia lógica y coordinada, con atención especial a los siguientes aspectos:



1º.- El contenido del proyecto de obra así como su recepción, supervisión, replanteo y aprobación.

2º.- El contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que se ajustará a los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales.

3º.- La finalidad y contenido de los informes jurídicos y de intervención, que los conviertan en instrumentos internos eficaces de control jurídico y financiero.

4º.- Los documentos que garanticen la viabilidad e idoneidad del proyecto como el certificado que acredite la disponibilidad de los terrenos, las licencias y autorizaciones correspondientes etc...

5º.- El contenido de la resolución del órgano de contratación que aprueba el expediente y el gasto correspondiente y ordena la apertura del procedimiento de adjudicación.

**d) Las modificaciones de proyecto.** Quizá uno de los aspectos de la contratación administrativa más controvertidos, que da lugar a mayores infracciones de la normativa vigente y quizá, también, una de las figuras de la contratación pública más desvirtuada y desnaturalizada.

Teniendo carácter excepcional se ha convertido en habitual en casi todos los expedientes de contratación.

Debiendo, según los casos, ser objeto de una tramitación y aprobación previa, se llevan a cabo frecuentemente sin ningún tipo de expediente y su aprobación, en muchas ocasiones, se produce varios meses después de haber sido ejecutadas.

Siendo la proposición económica y el plazo elementos esenciales

de la adjudicación, las modificaciones posteriores del contrato, normalmente al alza, desvirtúan, en gran medida, los aspectos esenciales que en su día determinaron la selección del contratista.

Imprevisiones y errores del proyecto, variación en el número de unidades de obra realmente ejecutados e imprevistos, justifican en la mayoría de los casos estas modificaciones.

Su urgencia, criterios de eficacia y la necesidad de no dejar paralizadas las obras, justifican muchas veces, por parte de la Administración, los incumplimientos de su normativa reguladora.

Por ello, el legislador deberá prestar una especial atención a la regulación de esta figura, conciliando la flexibilidad y agilización necesaria en su tramitación con el necesario control sobre la misma que evite o limite en la práctica las desnaturalizaciones señaladas.

Creemos, por otra parte, que la actual regulación de esta materia, contenida en los artículos 54 a 56 de la LFC, teóricamente al menos es bastante coherente y, completada con los matices que introduce en esta materia el artículo 144 del PLCAP, puede servir perfectamente de base para la nueva regulación.


En todo caso, esta Cámara de Comptos considera que la futura regulación de esta materia debe tener en cuenta los siguientes criterios:

1º.- El carácter excepcional de esta figura.

2º.- La necesidad de establecer una regulación ágil y flexible de esta materia en función del tipo de modificación que, en todo caso, garantice el necesario control y la correcta aprobación de las mismas.

3º.- La necesidad de delimitar claramente lo que

constituyen modificaciones o reformados del proyecto de lo que pueden ser obras nuevas o distintas susceptibles de proyecto separado, aunque puedan ser accesorias o complementarias de la principal, y que han de ser, salvo excepciones, objeto de contrato independiente a fin de no desvirtuar los principios de publicidad y libre concurrencia mediante una desmesurada amplitud del concepto de la modificación.



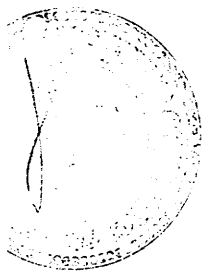
4º.- La necesidad de incluir alguna referencia o vincular de alguna manera la figura de las modificaciones con el cumplimiento de los plazos parciales y finales de ejecución del contrato y las consiguientes prórrogas de los mismos.

**e) Dirección de obra y asistencia técnica.** Junto a la rigurosa redacción del proyecto, la dirección de obra y la necesaria asistencia técnica puede considerarse a nuestro juicio como el otro pilar fundamental que garantiza, en gran medida, la correcta ejecución de la obra.

Del director de obra dependen aspectos tan importantes como el control y seguimiento de los trabajos de ejecución de las obras, su ajuste a las prescripciones del proyecto, la tramitación y resolución de las incidencias que puedan surgir, las propuestas de modificación, la corrección de las certificaciones y liquidaciones de obra, el control de los plazos de ejecución, la recepción y verificación de las obras etc... Su buen hacer es, por tanto, garantía esencial para la Administración del buen fin del contrato.

Junto a la dirección de obra y sobre todo en el caso de grandes obras públicas, aparece la figura de la asistencia técnica como instrumento de apoyo al director de obra en todos los aspectos relacionados con el análisis, control y verificación de materiales, calidades, mediciones etc...

Varios son los aspectos y problemas que la Cámara de Comptos ha detectado en esta materia que deben ser tenidos en cuenta por la futura regulación de contratos:



1º.- El poco respaldo legal que estas figuras tienen en la LFC. Se habla del director facultativo de obra en forma indirecta con ocasión de las funciones concretas que debe desempeñar, pero se echa en falta un artículo que defina y reconozca su papel como figura clave en esta fase de ejecución de las obras. Otro tanto puede decirse respecto de la figura, cada vez más extendida, de la asistencia técnica que ni tan siquiera se cita en la LFC.

Aunque los pliegos de cláusulas administrativas se refieren extensamente a las funciones del director de obra y de la asistencia técnica, consideramos que una breve referencia legal a estas figuras realzaría la importancia de las funciones que tienen encomendadas en esta fase de la ejecución de las obras.

2º.- La progresiva pero constante privatización de estas funciones. En efecto, así como hace unos años los directores facultativos de obra eran funcionarios-ingenieros del Gobierno de Navarra y la asistencia técnica era prestada por los propios técnicos del mismo, asistimos en los últimos años, coincidiendo con la realización de grandes obras públicas, a la práctica de adjudicar a empresas privadas, por cantidades muy significativas, la asistencia y control técnico de las obras e incluso, en ocasiones, de la propia dirección de algunas de ellas.

Esta tendencia y sus posibles consecuencias deben ser objeto de especial reflexión por el legislador foral de cara a la futura regulación de esta materia en la medida en que se trata de una cuestión importante que, a nuestro juicio, puede dar lugar, a corto plazo, a una cierta disminución del grado de control que debe ejercer la

Administración sobre la ejecución de las obras y, a más largo plazo, puede conllevar una progresiva destecnificación de la misma.

3º.- Como problema puntual detectado en el ejercicio de las funciones del director de obra, señalaremos la escasa utilización que se hace del libro de órdenes, en el que el director de obra y el contratista deben reflejar por escrito las comunicaciones, instrucciones y órdenes habidas durante la ejecución de las obras.



Habitualmente, los expediente de contratación carecen del correspondiente libro de órdenes, bien porque estas son verbales sin que se deje constancia alguna de las mismas, bien porque se formulan en cartas, comunicaciones y hojas sueltas que suelen estar dispersas por el expediente pero que no reúnen los requisitos que aquel debe tener.

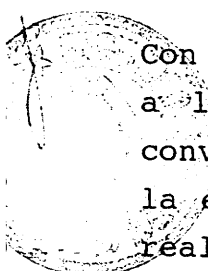
La LFC no contiene referencia alguna al libro de órdenes cuya regulación viene recogida en la cláusula 8 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales del Estado y reproducida, normalmente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato.

Sin embargo, dada la importancia que puede llegar a tener, sobre todo en obras complejas, la correcta comunicación entre el director de obra y el contratista de las instrucciones y órdenes necesarias para la correcta ejecución de la misma que evite equívocos y problemas interpretativos, consideramos importante dar el necesario respaldo legal a esta materia que refuerce la exigencia del libro de órdenes, al menos, en los contratos de cierta importancia.

Para concluir este apartado hemos de insistir en la importancia que la dirección de obra y la asistencia técnica tienen en el resultado de la ejecución del contrato, por lo que la futura

regulación de esta materia debiera potenciar al máximo estas figuras.

**f) La subcontratación.** Es otra de las realidades que ha cambiado profundamente en el mundo de la contratación administrativa durante los últimos años y que exige la reforma de su actual regulación en la medida en que ha sido desbordada por la práctica cotidiana.



Con carácter general, las empresas constructoras que concurren a las licitaciones de las grandes obras públicas se están convirtiendo, cada vez más, en empresas que gestionan y coordinan la ejecución de las obras, subcontratando a otras empresas la realización de partes cada vez más importantes de la obra.

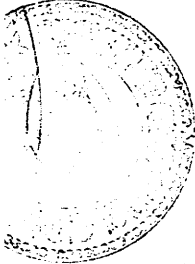
La experiencia de la Cámara de Comptos en la materia pone de manifiesto a este respecto varias realidades que deben ser objeto de reflexión de cara a la reforma de esta materia:

1º.- En ocasiones, empresas subcontratistas que la adjudicataria de las obras ha presentado en su proposición y por las que se le ha otorgado una puntuación no realizan subcontrata alguna y, por el contrario, aparecen otras que no figuraban en las citadas relaciones.

A juicio de la Cámara de Comptos, seguir valorando en los concursos como uno de los criterios de adjudicación la "relación de maquinaria y subcontratistas" presentada por las empresas licitadoras, no tiene mucho sentido si luego no se ejerce un control estricto en esta materia.

2º.- En muchos casos, las empresas contratistas no cumplen con la obligación legal de comunicar a la Administración por escrito la subcontratación a realizar, por lo que esta no puede controlar ni la cualificación de las empresa subcontratistas que, en último término, están realizando las obras ni que el importe de las subcontrataciones no

exceda del importe del 50% de la principal de que habla la LFC.



3º.- La falta de control señalada en el punto anterior da lugar, en la práctica, a una gran contradicción derivada del hecho de que en las licitaciones públicas a las empresas licitadoras se les exija reunir una amplia serie de requisitos de capacidad, solvencia, cualificación, ausencia de prohibiciones, experiencia etc..., cuando de hecho, por medio de las subcontrataciones, las empresas que realmente están realizando porcentajes significativos de las obras pueden no tener ninguno.

4º.- En los últimos tiempos y como consecuencia del incremento de las subcontrataciones estamos presenciando muchas quejas y reclamaciones por parte de empresas subcontratistas que, aunque deben ser solventadas por el contratista en su calidad de único responsable frente a la Administración de la ejecución de la obra, están involucrando indirectamente a la Administración que de esta forma se ve envuelta en situaciones conflictivas con empresas de las que tan siquiera tenía conocimiento sobre su participación en las obras.

Todas estas realidades, como se ha señalado, exigen un profundo cambio de esta figura y la adecuación de su regulación a la realidad actual. Por otra parte, puede decirse que la flexibilidad y la adaptación mediante los pliegos de cláusulas particulares a las características de cada contrato son los criterios básicos seguidos por la nueva regulación de esta figura contenida en el artículo 114 del PLCAP.

**g) El control económico-presupuestario de las obras públicas.** Dos son las cuestiones básicas que queremos tratar en este apartado para su consideración en la futura regulación de la contratación administrativa: 1º.- el control económico de las obras públicas y de sus desviaciones presupuestarias, y 2º.- el registro e

imputación contable a cada obra de los gastos vinculados a la misma.

1º.- El control de las económico de las obras públicas. Una de las realidades más frecuentes que esta institución fiscalizadora ha encontrado en la contratación de las obras públicas es la existencia de importantes desviaciones entre el precio de la adjudicación y el de su liquidación final. Las modificaciones del contrato inicial, los retrasos en la terminación de las obras, las obras complementarias, las revisiones de precios, los imprevistos varios, entre otros factores, hacen que las previsiones presupuestarias iniciales sean desbordadas con gran facilidad dejando, en ocasiones, ridículos los cálculos efectuados.

Por otra parte, esta Cámara de Comptos, en algunos casos, se ha encontrado con expedientes en los que existen muchas dificultades a la hora de conocer el estado de ejecución de las obras en un momento dado. En concreto, datos como el porcentaje global de obra ejecutada, su distribución por capítulos de obra, la previsión sobre plazo y coste final de ejecución etc..., que pueden considerarse como aspectos básicos para un correcto control y seguimiento de una obra, no están actualizados ni son objeto de un control estricto.

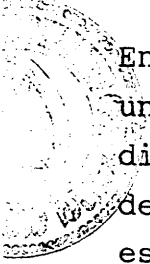
Todo ello, pone de manifiesto una cierta debilidad del control económico-presupuestario interno que debiera ser consustancial a la presupuestación y ejecución de toda obra pública y, en especial, a las de cierta importancia.

En nuestra opinión, toda obra pública de cierta relevancia debiera ser objeto de un control y seguimiento económico minucioso que permitiera a los responsables y gestores públicos conocer, en cada momento y al detalle, aspectos tales como: su estado de ejecución, las desviaciones económicas que se están produciendo, a qué capítulos o apartados de la obra afectan, las causas que las originan, las consecuencias que conllevan y, en



definitiva, cuantos otros aspectos se consideren de interés.

2º.- Registro e imputación contable de gastos. Otro aspecto importante, que permitiría conocer el coste total final de las obras públicas, es el de registrar e imputar a cada una de ellas todos los gastos relevantes que originan.



En efecto, junto al coste propio de ejecución de las obras surgen una serie de gastos necesarios para su realización, normalmente, dispersos en otros expedientes y que no se consideran como coste de las obras a efectos de su registro y control contable. Entre estos conceptos pueden señalarse como más importantes los siguientes: los estudios, anteproyectos y proyectos de obra; las expropiaciones e indemnizaciones; la asistencia técnica y dirección de obra; las reposiciones de servicios afectados y la seguridad de las obras.

Estos conceptos no aparecen en todas las obras públicas pero, en todo caso, esta Cámara de Comptos considera importante que la Administración, al menos en el caso de las más importantes, mantenga un registro contable o extracontable que recoja todos los gastos imputables a una obra, con el fin de mejorar el grado de información y control que pueda tener sobre las mismas.

Señalar para terminar que en este proceso de reforzamiento del control económico-presupuestario de las obras públicas debe jugar un papel fundamental la actual intervención que, entendemos, debería reforzar y ampliar sus funciones de control actualmente reducidas a la mera verificación y participación formal en algunas actuaciones del expediente de contratación, pero sin que ejerzan un control efectivo sobre estas cuestiones.

**h) La recepción de las obras públicas.** La adecuada recepción del objeto del contrato deber ser algo habitual a todas las modalidades de contratación pública. Sin embargo, en el caso de

las obras públicas entendemos adquiere una especial significación por la mayor repercusión y trascendencia que la puesta a disposición del uso público conlleva.

La experiencia de la Cámara de Comptos en este punto pone de relieve que, en muchos casos, la recepción provisional de las obras públicas y su puesta a disposición del uso público no se hace correctamente.

Entendemos que la recepción de las obras públicas es una parte esencial del cumplimiento del contrato, que debe realizarse una vez que a juicio del director de obra y de su equipo técnico las obras se hayan terminado con arreglo a las prescripciones previstas en el contrato y se encuentren en buen estado para su entrega al uso público. De todo ello, a su vez, deberá dejarse constancia escrita en el expediente mediante la formalización del acta correspondiente que será firmada por los representantes de la Administración y de la empresa adjudicataria.

En definitiva, la futura regulación de esta materia debe estar inspirada por un principio básico cual es el de que la recepción de las obras públicas debe realizarse sobre la base y primacía de juicios y criterios exclusivamente técnicos.

Señalar para concluir que frente a la actual regulación de esta materia que desdobra esta figura en dos fases: la recepción provisional y la recepción definitiva, que tiene lugar una vez transcurrido el plazo de garantía, el PLCAP en sus artículos 109 y 145 proyecta la unificación de estas dos actuaciones en una sola denominada recepción.

#### IV. 3.- Aspectos relativos a otros tipos de contrato.

a) **Clases de expedientes en los contratos de suministro.** La regulación actual del contrato de suministro establece junto al expediente de contratación tipo que ha de formalizarse en estos

supuestos, la figura de los suministros menores para los casos de adquisiciones de pequeña cuantía, que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro, efectuadas en establecimientos comerciales abiertos al público.

Pues bien, desde la aprobación de la LFC en 1986, año tras año, las leyes de presupuestos vienen regulando una serie de variables de este contrato en función de su cuantía y de los órganos de contratación competentes que, a juicio de esta Cámara de Comptos, están originando un cierto grado de confusión en esta materia.

De forma resumida podemos señalar que, en estos momentos, nos encontramos con los siguientes tipos de expedientes de contrato de suministro en función de su cuantía:


1º.- El expediente tipo para la realización del contrato de suministro, que debe reunir los documentos generales y comunes a todo expediente de contratación (artículo 92 de la LFC).

2º.- El expediente sumario, en los casos de suministro cuya cuantía no exceda de 1.500.000 pesetas, en el que la documentación a formalizar se reduce a la propuesta, el pliego, las ofertas y la factura (artículo 40.2 de la Ley Foral 13/93, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994).

3º.- El expediente correspondiente a suministros menores (cuantía inferior a 1.000.000 de pesetas), que hayan de verificarse directamente en establecimientos comerciales abiertos al público (artículo 93.1 D).

4º.- El expediente sumario simplificado, cuando el presupuesto del contrato no supere las 500.000 pesetas, en el que el único documento exigible es la factura (artículo 40.2 d) de la Ley Foral 13/93, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994).

5º.- El expediente sumario simplificado en el caso de gastos menores para el normal funcionamiento de los servicios, aplicable a los supuestos de adquisición de material no inventariable cuya cuantía no exceda de 400.000 pesetas, en el caso de directores generales, o de 200.000 pesetas, en el caso de directores de servicio, en el que el único documento exigible es la factura (artículo 41 de la Ley Foral 13/93, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994).



Si a ello añadimos que la competencia que el artículo 6.2 de la LFC atribuía inicialmente en materia de contratación de suministros al Consejero de Economía y Hacienda se ha transferido en los últimos años a otros órganos de contratación, y que cada año las leyes de presupuestos pueden alterar las cuantías y requisitos de cada uno de los expedientes anteriores, no es exagerado afirmar que la actual situación es cuando menos compleja. Por ello, la futura regulación de esta materia debe hacer un esfuerzo importante que permita dotar de un mayor grado de claridad y simplicidad a esta modalidad de contratación.

En concreto, entendemos que la nueva legislación de contratos tendría que definir claramente y en forma lo más simplificada posible, los diferentes tipos y contenidos de los expedientes de suministro en función de la cuantía y del órgano de contratación competente, procurando restringir al máximo las cuestiones a regular en las leyes anuales de presupuestos que debieran limitarse, salvo excepciones, a la actualización de las correspondientes cuantías.

Asimismo, de cara a la nueva regulación de esta materia, el legislador debiera reflexionar sobre dos cuestiones importantes:

1º.- La conveniencia de seguir manteniendo la distinción entre material inventariable y no inventariable a efectos de determinar la categoría de los suministros menores y el órgano de contratación competente.

2º.- La búsqueda de fórmulas que, sin restar agilidad al sistema, permitan a la Administración obtener de los suministradores las mejores condiciones posibles de contratación de cara a lograr una mayor eficacia en la utilización de los recursos.

**b) Las especialidades del contrato de elaboración de proyectos de obras.** La elaboración de proyectos es una de las modalidades típicas de contratación de asistencia técnica.

La importancia que para el desarrollo del contrato de obras tiene una rigurosa elaboración de los proyectos y la necesidad de contemplar expresamente diversas cuestiones relativas a la subsanación de errores y a la exigencia de responsabilidades en este ámbito, es lo que ha dado lugar a que el PLCAP dedique varios artículos a esta materia, que entendemos sería conveniente regular, asimismo, en la Comunidad Foral.

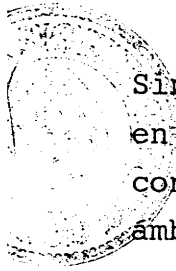
**c) Los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.** La LFC tras referirse en su Disposición Adicional Segunda a los contratos de asistencia técnica señala, en su Disposición Adicional Tercera, que el Gobierno regulará los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.

La LFC mantiene, en definitiva, la diferenciación entre estas dos categorías contractuales aunque después, en la práctica, el Gobierno Foral solo haya procedido a regular mediante Decreto Foral 161/1991, de 25 de abril, la primera de ellas.

Históricamente, la diferencia entre estas dos modalidades de contratación, a nuestro juicio más teórica que real, radicaba básicamente en el sujeto contratante: personas jurídicas en el caso de los contratos de asistencia técnica y personas físicas en el de trabajos específicos y concretos no habituales. De esta forma, en el primer caso su normativa reguladora se enmarcaba en el ámbito de la legislación de contratos (Decreto 1005/1974) y

en el segundo en la de funcionarios (Decreto 1742/1966).

En 1984, sin embargo, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública, en su Disposición Adicional Cuarta, dispuso que los contratos celebrados por las Administraciones Públicas con persona físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, se someterían a la legislación de contratos del estado.



Sin embargo el legislador estatal, tras esta acertada reforma, en vez de modificar el Decreto 1005/1974, regulador de los contratos de asistencia técnica, en el sentido de ampliar su ámbito subjetivo a los profesionales y personas físicas, optó por aprobar el Real Decreto 1465/1985, de 17 de junio, sobre contratación de trabajos específicos y concretos no habituales, dando con ello lugar a que la legislación de contratos vigente cuente con dos reglamentos para regular de manera diferente relaciones jurídicas esencialmente idénticas.

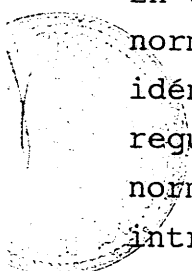
En la Comunidad Foral, por su parte, el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra sigue contemplando en el ámbito de la legislación de funcionarios, a nuestro juicio de forma anacrónica, la contratación de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales (artículo 88 a) del citado Estatuto de Personal). Consideramos que la referencia a esta modalidad de contratación administrativa debiera desaparecer del ámbito de la legislación de funcionarios para ubicarse, como ha ocurrido en el estado, en el de la legislación de contratos.

Por otra parte, el propio Decreto Foral 161/1991 regulador de los contratos de asistencia técnica, permite celebrar este tipo de contratos no solo con personas jurídicas sino también con personas físicas (artículo 2. 1 a), con lo que de hecho en la práctica se está produciendo en la Comunidad Foral una unificación de la regulación aplicable a ambos tipos de contratos, aunque la existencia de una regulación estatal




distinta para los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales siga originando una cierta confusión al respecto.

Por último ha de señalarse que esta distinción se sigue manteniendo, en nuestra opinión, sin mucha consistencia ni justificación en el artículo 195 del PLCAP.

 En definitiva, hemos de señalar que la existencia de una doble normativa para regular categorías contractuales esencialmente idénticas es hoy innecesaria, por lo que consideramos que la regulación de esta materia debiera vertebrarse en torno a la normativa reguladora de los contratos de asistencia técnica, introduciendo en ella las modificaciones precisas para dar cabida a las peculiaridades que puedan presentar los contratos para la realización de trabajos específicos no habituales.

V.- CONSIDERACIONES FINALES.

1º.- La reforma de la legislación contractual se hace en estos momentos ineludible en la Comunidad Foral, entre otras, por las siguientes razones:



a) La necesidad de corregir y superar diversos problemas y deficiencias importantes de que adolece el actual marco normativo foral en materia de contratos.

b) La conveniencia de que la legislación contractual vigente se acomode y de respuesta a las nuevas realidades que van surgiendo en el ámbito de la contratación pública.

c) La necesidad de adecuar nuestra legislación foral de contratos al nuevo marco normativo, comunitario y estatal, en el que aquélla debe desenvolverse.

2º.- La nueva regulación de esta materia, debe operar un profundo cambio en la estructura y contenido de la actual LFC, haciéndolo más coherente y equilibrado y dando la necesaria cobertura legal a diversos aspectos generales de la contratación que, en los momentos actuales, o no están regulados en la Ley o lo están de forma deficiente. Entre estos aspectos cabe destacar: los contratos de asistencia técnica, la Junta de Contratación Administrativa, la revisión de precios, los criterios y baremos para la selección de contratistas, los procedimientos a seguir en la contratación directa y las sanciones por retrasos e incumplimientos en la ejecución de los contratos.

3º.- A la vista de la especial problemática que en los últimos años se está produciendo en la contratación de las obras públicas, la futura regulación de esta materia debe incidir con fuerza en los puntos débiles detectados y, en especial, en los siguientes: la rigurosa elaboración y supervisión de los proyectos, la exigencia de responsabilidades a sus autores en el caso de defectos y errores en los mismos, la máxima transparencia

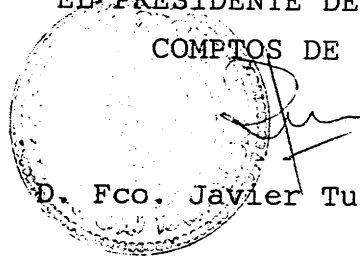


y objetividad en los procesos de adjudicación de los contratos, el refuerzo de las funciones de dirección de obra y asistencia técnica, el control sobre el cumplimiento, por parte de los contratistas, del contenido de sus proposiciones y el exhaustivo control económico-presupuestario de las obras públicas.

4º.- La futura regulación de la contratación administrativa debe conjugar, en definitiva, los principios de agilidad y simplicidad en la tramitación administrativa de los expedientes con el de seguridad jurídica, igualdad de trato y control por parte de la Administración de los aspectos esenciales de la contratación.

Pamplona, 24 de agosto de 1994

EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE  
COMPTOS DE NAVARRA



D. Fco. Javier Tuñón San Martín

**ANEXO 1: INFORMES MÁS IMPORTANTES ELABORADOS POR LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA SOBRE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Presentamos, a continuación, una relación de los informes más importantes sobre la contratación pública elaborados por la Cámara de Comptos en los últimos años, a los que nos remitimos en la medida en que muchos de los problemas y sugerencias puestos de manifiesto en este informe de asesoramiento son tratados en ellos de forma más detallada.

1º.- Informes de examen y censura de las cuentas generales de Navarra correspondientes a los ejercicios 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992 (publicados, respectivamente, en los BOPN, nº 9, de 13 de febrero; nº 10, de 14 de febrero; nº 8, de 11 de febrero; nº 13, de 3 de marzo; nº 16, de 31 de marzo y nº 20, de 5 de abril).

2º.- Informe de fiscalización sobre la ejecución del contrato de obras de la Ronda Oeste de Pamplona (BOPN nº 46, de 10 de septiembre de 1992).

3º.- Informe de fiscalización sobre las obras de la Autovía de Irurtzun-Límite con la Provincia de Guipúzcoa (BOPN nº 29, de 25 de junio de 1993).

4º.- Informe de fiscalización sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra (BOPN nº 38, de 11 de octubre de 1993).

5º.- Informe sobre el sector público local de Navarra, capítulo relativo a la contratación (BOPN nº 17, de 24 de marzo de 1994).

6º.- Informe de fiscalización sobre las adjudicaciones efectuadas por el gobierno de Navarra a la empresa constructora Huarte S.A. y a su filial Hispanoalemana S.A. (elaborado en mayo de 1994 y pendiente de publicación en el BOPN a la fecha de elaboración de este Informe).

**ANEXO 2.- RELACIÓN DE ABREVIATURAS UTILIZADAS A LO LARGO DEL INFORME.**

- **CEERCA:** Comisión Especial de Estudio de la Reforma de la Contratación Administrativa.
- **BOPN:** Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.
- **BOE:** Boletín Oficial del Estado.
- **DOCE:** Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- **LORAFNA:** Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- **LCE:** Ley de Contratos del Estado.
- **RCE:** Reglamento de Contratos del Estado.
- **PLCAP:** Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- **LFC:** Ley Foral de Contratos.
- **LRJAP:** Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.