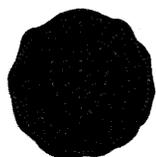




Informes Varios

**Informe de Asesoramiento
sobre la Regulación de la
Contratación Administrativa**



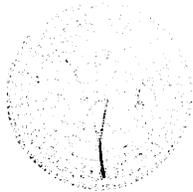
CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Índice

- I Introducción.
- II Objetivos y alcance del Informe de Asesoramiento.
- III Incidencia de la LCAP en Régimen Jurídico de la Contratación Administrativa.
- IV Análisis de la adecuación de los borradores y LCAP a las líneas generales expuestas en el Informe de Asesoramiento de 1994.
- V Análisis de otras cuestiones no tratadas en el Informe de Asesoramiento de 1994.
- VI Consideraciones finales.

Anexos

- 1. Tablas de concordancia entre el articulado de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los Borradores 1 y 2 de Anteproyecto de Ley Foral de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- 2. Relación de diferencias que se observan entre LCAP, B-1 y B-2
- 3. Relación de siglas utilizadas en el texto del informe y de los anexos anteriores



CAJERA DE
DEPUTADOS
FORAL DE NAVARRA
DIPUTAZIUNAKO
KAMERAKO
LENDAKA

I. Introducción

1. A petición de la Comisión Parlamentaria Especial de Estudio de la Reforma de la Contratación Administrativa, esta Cámara de Comptos elaboró un Informe de Asesoramiento sobre esta materia, aprobado el 24 de agosto de 1994 y publicado en el BOP 61/94, de 20 de octubre. En el expresado Informe se identificaba la problemática esencial detectada por el órgano fiscalizador en materia de contratación administrativa, se exponían diversas deficiencias de la regulación contractual a la sazón vigente y se ofrecían al Parlamento de Navarra posibles sugerencias o líneas para su reforma.

2. Con posterioridad a la emisión de dicho Informe, el Estado aprobó la ley 13/1995, de 18 de mayo de contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y el Gobierno de Navarra remitió a la Comisión Parlamentaria de Reforma dos borradores (B1 y B2) de anteproyecto de Ley Foral de Contratos para su toma en consideración, estudio y análisis.

3. El pasado día 14 de noviembre, la Comisión Parlamentaria Especial para la Reforma de la Contratación Administrativa (CERCA) acordó "solicitar de la Cámara de Comptos un informe de asesoramiento sobre la acomodación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y de los borradores del anteproyecto de la Ley Foral de Contratos a los criterios o sugerencias sobre la materia manifestados por la Cámara de Comptos en el informe de asesoramiento sobre la regulación de la contratación administrativa, emitido el 24 de agosto de 1994 (BOPN nº 61/94)".

4. Tanto el Informe que en su día fue aprobado como el que ahora se emite a solicitud de la CERCA constituye, junto a la función de control, la actuación de una de las competencias básicas de este organismo, la de asesorar al Parlamento en materias económico-financieras, conforme a lo previsto en los artículos 4.1.b y 22 de la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos.

Si ya en su momento se entendió muy acertada la iniciativa parlamentaria de crear una Comisión especial de estudio para la reforma de la contratación administrativa, de nuevo hemos de valorar muy positivamente los trabajos de la Comisión encaminados a tal finalidad. Precisamente en estos momentos, dictada ya la ley estatal reguladora de la materia, es patente la oportunidad y urgencia en acometer en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra la reforma de la legislación rectora de la contratación administrativa a fin de coordinar ambos marcos normativos y evitar colisiones entre ellos.

II. Objetivos y alcance del informe de asesoramiento.

La petición de la CERCA es sumamente precisa en los términos en que se formula: se ha de valorar la adecuación de la LCAP y de los B1 y B2 a los criterios o sugerencias formulados por esta Cámara en el informe ya referenciado. Por tanto, lo esencial de la labor a realizar se traduce en contrastar aquellos criterios con los que se sustentan en los textos objeto de comparación.

Ha de puntualizarse, sin embargo, que si el informe en su día emitido, tal como se hacía constar en el mismo, no contenía ni debía contener propuestas legislativas concretas sino líneas genéricas de reforma, ha de afrontarse la elaboración de este nuevo informe de asesoramiento con idéntica filosofía, sin taxativos pronunciamientos, sino más bien en la línea de indicaciones de principios o de postulados de carácter general.

Como criterio general, el análisis y estudio de la materia sobre la que se asesora se realizará siguiendo el elenco y orden temático de materias tratadas en el Informe de 1994; no obstante, si ya el conjunto de materias tratadas comprende la generalidad de los aspectos fundamentales de la contratación administrativa, en determinadas cuestiones será preciso trascender lo analizado en concreto en dicho informe en tanto sea necesario para emitir un pronunciamiento más cabal acerca de lo solicitado por la CERCA y, en suma, sobre la reforma de la legislación de que se trata.

La realización del informe ha requerido la realización de un trabajo previo inexcusable, consistente en el examen comparativo de los tres textos -LCAP, B1 y B2- para determinar sus similitudes y diferencias. Al objeto de facilitar la labor de estudio de la Comisión se acompañan dos anexos al informe: el primero contiene, por materias, la tabla de concordancias del articulado de los tres textos, y el segundo, incluye una relación de las diferencias que se observan entre los mismos.

III. Incidencia de la LCAP en el Régimen Jurídico de la Contratación Administrativa.

En el anterior informe de asesoramiento se analizaban exhaustivamente los tres ámbitos normativos -comunitario, estatal y foral-, que confluyen en la regulación de la contratación administrativa. En la actualidad, la innovación fundamental ha sido, tal como se ha señalado, la promulgación de la LCAP, y es la incidencia que esta ley produce en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra a lo que nos referiremos en exclusiva, partiendo del reparto competencial en materia de contratación administrativa realizado por el bloque de constitucionalidad, que sintéticamente exponemos:

a) Por una parte, el Estado es competente para dictar la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”, ex artículo 149.1.18 de la Constitución Española; asimismo, goza de otros títulos competenciales sobre materias que convergen directa o indirectamente sobre la contratación administrativa y que derivan del precepto constitucional citado.

b) La Comunidad Foral de Navarra, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49.1.d) de la LORAFNA tiene competencia exclusiva en materia de “contratos y concesiones administrativas”, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado.

Así pues, Navarra ostenta en esta materia una competencia más amplia que las restantes CCAA, ya que estas resultan vinculadas totalmente por las bases que dicte el Estado, en tanto que aquella lo está sólo por sus principios esenciales.

Es opinión no controvertida entre los estudiosos de la materia que la LCAP, en cuanto resultante de la trasposición al derecho interno estatal de las directivas comunitarias aplicables y del ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente se le atribuyen, ya reseñados, ha aprobado una ley extremadamente amplia, la mayoría de cuyos preceptos reviste el carácter de legislación básica; bases que no se articulan en cuanto principios conformadores de la contratación administrativa, sino como regulación específica y detallada de esta materia, cuyo carácter no básico es predicable únicamente respecto a un limitado reducto de su articulado, referido a aspectos orgánicos y cuestiones de detalle o complementarias.

En esta tesitura, el Parlamento de Navarra -al igual que quienes ostentan la iniciativa legislativa- ha de pronunciarse, con carácter previo, respecto a una capital cuestión de política legislativa: la forma y alcance con que va a ejercer la competencia de carácter “histórico” de que Navarra es beneficiaria en materia de contratación pública.

Y si tal competencia pretende ejercerse con plenitud es de rigor el análisis y estudio previo de aquellos principios esenciales estatuidos por la LCAP que la Comunidad Foral ha de respetar, así como otros mandatos normativos convergentes con la contratación y contenidos en dicha ley que el Estado ha dictado en virtud de otros títulos competenciales específicos y que, igualmente, limitan la competencia foral.

Al hilo de lo que se expone, hemos de adelantar ya dos pronunciamientos:

1º.- No consta a esta Cámara la existencia de tales estudios previos a la elaboración de los borradores de anteproyecto de ley Foral de Contratos, en cuanto antecedentes necesarios que permitan al legislador evaluar la idoneidad y validez jurídica y técnica de los textos remitidos.

2º.- Ambos borradores, aunque en la exposición de motivos aludan al reparto competencial en la materia en la forma que ha sido visto, concluyen en el escaso margen de maniobra del legislador foral para regular la contratación pública. De hecho, sin perjuicio de las diversas diferencias que se observan entre la LCAP y los borradores, así como de estos mismos entre sí (anexo II), es lo cierto que en términos generales podemos afirmar con las debidas cautelas que los borradores han efectuado una trasposición general del texto de la LCAP, con las lógicas adaptaciones de ésta a la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral.

IV. Análisis de la adecuación de los borradores y LCAP a las líneas generales expuestas en el Informe de Asesoramiento de 1994.

Tal como hemos anunciado en el epígrafe II se seguirá, en la medida de lo posible, el orden temático de materias establecido en el Informe de referencia.

IV.1. Aspectos generales de la contratación administrativa.

a) Estructura y contenido de la ley.

Se sugería que la futura Ley Foral de Contratación fuera más sistemática, completa y coherente que la actual, a cuyo efecto se vertían las correspondientes consideraciones específicas:

1º.- Necesidad de que la Exposición de Motivos ofreciese un contenido acorde a la importancia de la materia regulada y de la reforma a operar (anexo II.1º). Es obvio que, en el caso de la LCAP, se ofrece una exposición con afán de complitud en la línea que la Cámara sugería al legislador foral.

Por el contrario, los borradores no se desenvuelven suficientemente en tales coordenadas, toda vez que desde una escueta redacción se limitan a recordar el reparto competencial de la materia entre Navarra y el Estado y a aludir a determinadas innovaciones que se estiman de importancia y comunes, algunas de ellas, a los tres textos. Hemos de matizar, no obstante, que quizá poco puedan explicar los borradores que no lo haya hecho ya el legislador estatal en su propia norma, dado el gran paralelismo y similitud existente, según ya hemos señalado.

2º.- Distribución del texto articulado en dos libros, uno destinado a los aspectos estructurales y comunes a la contratación pública y otro para recoger la regulación propia de cada uno de los contratos administrativos típicos o nominados.

2º.- a) Por lo que respecta a la distribución general se observa que tanto LCAP como B1 se atienen a lo propuesto, en tanto que B2 se separa radicalmente de esta línea de estructuración (Vid anexo II 1.b), aunque ello no se corresponda con una regulación diferente en líneas generales.

Queremos destacar que, en contraposición a la vigente LFC y a la derogada LCE, se ha quebrado la estructuración de la norma en torno al contrato de obras, con un tratamiento primordial de éste y residual de los restantes nominados, a los que aquel se aplicaba supletoriamente. En los nuevos textos, por el contrario, una directriz inversa lleva a la regulación extremadamente diferenciada de diversas mate-

rias en relación a los distintos contratos: así, especialmente en lo que se refiere a publicidad comunitaria, sistemas de selección, ejecución, modificación y resolución contractual, y realización de obras, fabricación de bienes muebles y realización de trabajos de consultoría y servicios por la propia Administración. En tales materias existen determinaciones generales en el Libro I y disposiciones específicas en el Libro II (LCAP y B1) que en buena medida constituyen reiteraciones innecesarias -por ser igualmente aplicables a cualesquiera clase de contratos- que restan claridad y cohesión a los textos normativos; el B2, por regular estas materias de forma conjunta para los diversos contratos, pone de relieve de forma muy gráfica y notoria las deficiencias que se apuntan.

Estimamos que, en este orden de consideraciones, el legislador foral dispone de una excelente oportunidad para elaborar una LFC más sistemática y coherente, superando las deficiencias reseñadas mediante el tratamiento como disposiciones generales de todas aquellas determinaciones que reúnan este carácter al afectar por igual a los diversos contratos y reservando para las disposiciones propias de éstos exclusivamente lo que es específico a cada uno de ellos.

2º.- b) En lo que afecta al ámbito subjetivo de aplicación, deseamos hacer referencia a los siguientes aspectos:

- Entes Locales: la LCAP sólo se refiere a esta clase de entes públicos para determinar su sometimiento pleno a la ley (artículo 1), respetar y reconocer sus peculiaridades organizativas (disposición final segunda) y modificar el límite por razón de la cuantía para el procedimiento negociado (disposición adicional novena), previsto en el artículo 85.2 de la Ley reguladora de las bases del Régimen local. Los borradores no contienen una sola referencia a los entes locales.

En este sentido hemos de enfatizar que la competencia de Navarra para regular la materia de contratación alcanza a todas las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral y que, además, respecto a los entes locales confluye el título competencial de carácter histórico, derivado del artículo 46 de la LORAFNA. Es cierto que el Título Sexto de la ley Foral de la Administración Local de Navarra regula la contratación con remisión expresa al régimen legal aplicable a la Administración de la Comunidad Foral (artículo 224.2) y sin perjuicio de las especialidades que se contienen en dicho Título. Pero estimamos que la futura ley Foral de contratos lo ha de ser para todas las Administraciones Públicas y, desde luego, ha de comprender en su ámbito subjetivo a los Entes locales.

Sería lo deseable, además, tal como se sugería por esta Cámara, que la Ley Foral de Contratos contuviera las especialidades referidas a la Administración Local; no creemos que su actual inclusión en una ley de mayoría absoluta haya producido el efecto de “congelación de rango” respecto a esta materia. En cualquier caso, será preciso adecuar, ya sea en una u otra ley Foral, el contenido del Título Sexto de la LFAL. En especial habrán de tratarse las siguientes materias: Juntas de Contratación, Mesa de Contratación, garantías de los contratistas, supuestos de incapacidad e incompatibilidad, contratación por razón de la cuantía en procedimiento negociado, Registros de Contratos y de Contratistas, recepción de prestaciones contractuales, supervisión de proyectos...

• UPNA y empresas públicas (entes públicos de derecho privado y sociedades mercantiles) (anexo II - B. 1º). A juicio de esta Cámara, las Universidades públicas pueden entenderse implícitamente incluidas en el ámbito de aplicación de la LCAP (artículo 1.3) y de los borradores (artículo 1.2), pero la doble circunstancia de su autonomía constitucionalmente reconocida y una eventual e hipotética financiación pública minoritaria pudieran introducir elementos de incertidumbre respecto a aquella inclusión, dados los términos literales de los preceptos citados. No sería supérfluo, en tal sentido, que la futura LFC incluyese de forma expresa a la UPNA en su ámbito de aplicación.

A diferencia de los borradores, la LCAP gradúa su aplicación a los entes de derecho público no en función de si están sometidos o no al derecho privado, sino en razón a la clase y cuantía del contrato, al carácter industrial o mercantil del ente y al control y financiación públicos que se produzca respecto al mismo. Conforme a los borradores, los entes públicos de derecho privado están sujetos en su actuación a los principios de publicidad y libre concurrencia: simplemente, “no les es de aplicación” la legislación contractual pública.

Al margen de la problemática colisión con los pronunciamientos de la LCAP, aparece lo inadecuado de tal regulación conforme a los borradores: la vía de escape en la aplicación de la legislación contractual pública está expedita mediante la creación de peculiares entes públicos que se rijan por el derecho privado. Debe reflexionarse respecto a este fenómeno, como también se ha de recapacitar sobre la constitución de sociedades mercantiles públicas con cometidos estrictamente administrativos, de tal forma que no sirvan para la única finalidad de eludir las normas de contratación pública.

Por otro lado, el artículo 2.e) de los borradores -a diferencia del artículo 3.e) de la LCAP (anexo II. 2º.2)- excluyen del ámbito de apli-

cación de la ley los contratos de suministros relativos a “actividades directas de los...Entes de derecho público (entidades públicas no sujetas en su actuación al derecho público, según B1), si los bienes sobre los que versan han sido adquiridos con el fin de devolverlos... al tráfico jurídico...”. Entendemos que esta exclusión es innecesaria e introduce elementos de confusión, toda vez que del artículo 1 de los tres textos se deriva con carácter general la no aplicación de la ley a los entes de derecho público que tengan “carácter industrial y mercantil”.

2º.- c) La competencia fiscalizadora de la Cámara de Comptos de Navarra.

Este organismo apuntaba la necesidad de regular la competencia de la Cámara en la fiscalización de los contratos en el marco de las disposiciones generales del Libro I de la futura LFC. Los artículos 58 de la LCAP y 39 de la ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de España, en relación a este órgano fiscalizador estatal, regulan esta materia en la siguiente forma, sintéticamente expuesta:

- Existe una declaración general de sometimiento a fiscalización de todos los contratos celebrados por el Sector Público.
- En particular, el Tribunal de Cuentas ha de fiscalizar los diversos contratos administrativos típicos en cuanto excedan de las cuantías que expresamente determinan.
- Las Administraciones contratantes han de remitir al Tribunal de Cuentas copias de tales contratos, junto con el extracto del expediente, y de las incidencias que se produzcan.
- El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de lo anterior, puede reclamar cualquier dato, documento o antecedente respecto a cualquier contrato.

Los borradores, desatendiendo las sugerencias de la Cámara en este aspecto, omiten cualquier referencia respecto a la competencia de este organismo en la fiscalización de contratos públicos, competencia que debiera obtener del legislador foral un reconocimiento expreso semejante al que la normativa estatal realiza respecto al Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, se ha de poner de relieve la negativa experiencia que en estos años se ha derivado del examen y control específico de los extractos de expedientes (léase “fichas”) de determinados contratos; no es sólo que el deber de remisión a la Cámara de tales fichas se haya incumplido habitualmente; es que, además, en los casos en que

han sido remitidas, el método de control se ha mostrado poco operativo en razón a la insuficiencia de datos que se aportan.

Cabría, por tanto, tomar en consideración un sistema alternativo de control sistemático de determinados contratos en razón a su cuantía, realizado mediante técnicas de muestreo a iniciativa del propio órgano fiscalizador y cuyos resultados se plasmasen en informes anuales específicos referidos al ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y al local o se incluyesen en los informes anuales sobre las Cuentas Generales de Navarra y sobre el Sector Público Local.

2º.- d) En lo que resta sobre el contenido y estructura de la LFC, tratado en el informe de 1994, estimamos que tanto la LCAP como los borradores adecúan su tratamiento a las propuestas realizadas; en especial, es de reseñar la inclusión en los tres textos de los contratos de consultoría y servicios. La LCAP y el B1 incluyen también los contratos sobre “trabajos específicos y concretos no habituales”, excluidos en el B2, pero sobre esta cuestión nos pronunciaremos en el lugar adecuado.

2º.- e) Clasificación de contratistas, contratos en el extranjero y revisión de precios.

Respecto a los temas enunciados en primero y segundo lugar, los borradores se remiten con carácter general a lo previsto en la legislación del Estado, sin contener regulación propia.

En materia de clasificación, los artículos 29 y 34 de la LCAP autorizan a los órganos correspondientes de las CCAA para adoptar los acuerdos sobre clasificación, así como para su revisión y suspensión, aunque aplicando las “... mismas reglas y criterios establecidos...” en la propia LCAP y sus disposiciones de desarrollo. Como se señala en el anexo II b).12, el B2 autoriza a la Comunidad Foral de Navarra a adoptar acuerdos sobre clasificaciones conforme al régimen jurídico general, previsión que no contiene el B1.

Por lo que respecta a la revisión de precios (anexo II, b, 37 y 38), para los contratos de obras y suministros de fabricación, los borradores remiten el establecimiento de fórmulas tipo al régimen general previsto en la legislación estatal; por ello, no parece muy coherente con tal premisa, supuesta la necesidad de su observancia, que la legislación foral se pronuncie seguidamente sobre la expresión y contenido de tales fórmulas.

b) Junta de Contratación Administrativa.

Esta Cámara resaltaba las importantes funciones de este órgano, pero al propio tiempo apreciaba su escasa operatividad, derivada de su inadecuada estructura organizativa y la falta de los medios necesarios para desempeñar sus atribuciones; se recomendaba su configuración legal como un auténtico órgano asesor y de control respecto del que la ley debiera definir sucintamente los objetivos, organización y funciones.

La LCAP (artículos 2, 10, 35, 59, 118 y 119) establece sus funciones esenciales:

- promoción de medidas y normas de mejora.
- formulación de recomendaciones individuales y generales
- llevanza de los Registros de Contratos y Contratistas y recepción de los contratos y sus incidencias.
- Adopción de acuerdos sobre clasificación y revisión de ésta, así como elevar propuestas para la suspensión de clasificaciones.

En contraposición, los borradores (artículos 105 y 106 B1 y 200 y 201 B2) únicamente contienen la definición de la Junta como órgano consultivo y asesor y, salvo la llevanza de los Registros, no le asignan expresamente ninguna función. Simplemente, se defiere a desarrollo reglamentario su composición, organización y funciones.

Así las cosas, es patente que la regulación contenida en los borradores poco se ajusta a las propuestas de esta Cámara. De otra parte, consideramos oportuno plantear dos nuevas cuestiones.:

- El propio nombre con que se designa al órgano de que se trata puede dar lugar a equívocos, toda vez que tanto la LCAP (artículo 12.4), como los propios borradores (artículo 10.5 B1 y B2), contemplan la posibilidad de constituir Juntas de Contratación que actúen como auténticos órganos de contratación; obviamente, lo que la vigente LFC, así como los borradores, denominan “Junta de Contratación Administrativa”, no es un órgano de contratación, sino consultivo y asesor, naturaleza que debiera impregnar la propia denominación para expresar claramente su sustantividad privativa, diferenciada de los organismos de referencia.

- Podría considerarse la conveniencia de que la Junta asistiera, en su calidad de órgano asesor y consultivo, a los Entes locales y, al propio tiempo, los Registros de Contratos y Contratistas abarcasen, a los efectos legales procedentes, el ámbito de la Administración local; lógicamente, todo ello enmarcado en el respeto a la autonomía de es-

tos entes públicos, lo que habría de requerir una configuración legal de la Junta y los Registros acorde con dicho principio.

c) Convenios de colaboración celebrados entre entidades públicas (anexo II B2)

La exclusión de estos convenios, no prevista en la vigente LFC y propugnada por esta Cámara, se realiza en la LCAP (artículo 3.1.c) con mayor amplitud que en los borradores (artículo 2.1.c), según se observa en el anexo II. No encontramos justificación suficiente a las restricciones derivadas de la redacción de los borradores, por lo que estimamos que la LCAP se adecúa en mayor medida a lo propuesto en el Informe.

d) Incompatibilidades del personal y de los altos cargos para contratar con la Administración.

Los borradores no atienden la recomendación del Informe. Por ello hemos de insistir en la necesidad de adecuar el contenido de lo dispuesto en el artículo 20.c) de la LCAP a Navarra en el sentido de:

- Prohibir al personal y altos cargos de la Administración del Estado y otros entes públicos la contratación con las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra, en la medida en que ello se derive de la legislación específica correspondiente.
- Aludir a las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, derivadas de la legislación foral reguladora de la materia.
- Dictar las disposiciones normativas propias sobre incompatibilidades de los altos cargos de las Administraciones Públicas de Navarra, que habrán de ser obligada referencia respecto a las prohibiciones para contratar, sin perjuicio de la mención expresa que ya debe hacerse a lo previsto al respecto en la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

e) Procedimiento administrativo de la licitación, revisión de precios y sanciones por demora.

Estimamos que tanto la LCAP como los borradores se adecúan a las indicaciones de esta Cámara en materia de publicación de anuncios de licitación en el BOE, presentación, contenido y recepción de proposiciones, criterios sobre declaración de licitaciones desiertas y actuaciones subsiguientes, y motivación y publicidad de las resoluciones de adjudicación; otro tanto sucede respecto a la regulación de la revisión de precios y de las sanciones por demora en la ejecución de los contratos. Respecto a otras materias que el Informe englobó

dentro del apartado “procedimiento administrativo de la licitación”, hemos de matizar lo siguiente:

1º.- Mesas de Contratación. Postulaba esta Cámara que la futura LFC delimitase de forma clara su composición y las funciones atribuidas en las diversas formas de selección. Opinamos que en términos generales, tanto la LCAP como los borradores, se acomodan a tales pautas. Es de señalar además (anexo II B. 32) que los borradores configuran las funciones de la Mesa de un forma más sistemática y clara que la LCAP y, a diferencia de ésta, determinan exactamente su composición, con la importante innovación de que tres de sus miembros reúnan la preparación adecuada para valorar técnicamente las ofertas.

En lo que toca a las funciones de este órgano de contratación en los concursos, nos remitimos a lo que se expone en el apartado f) siguiente.

2º.- Supuestos de exclusión o subsanación de errores en la documentación acreditativa de la aptitud del contratista y aclaración y precisión de las ofertas por los licitadores. Ni la LCAP ni los borradores contienen determinación alguna al respecto, en contraposición a lo propuesto por esta Cámara sobre necesidad de que tales extremos resultasen suficientemente aclarados. Al efecto hemos de recomendar de nuevo:

- Un pronunciamiento explícito respecto a los casos en que procede la subsanación de errores o, simplemente, la inadmisión. Creemos que en lo relativo a este punto puede ser inadecuado recurrir a lo establecido con carácter general en el artículo 71.1 de la LRJPAC, en la medida en que este precepto no distingue entre simples defectos materiales y puro incumplimiento de los requisitos.

- Con excepción del procedimiento negociado, en que la introducción de mejoras y la negociación y consulta sobre las condiciones del contrato aparece como connatural al mismo, parecería conveniente que de forma expresa se negase -en los procedimientos abierto y restringido- la posibilidad de mejorar las ofertas y se habilitase tan solo la eventualidad de precisarlas, siempre que ello no tuviera un efecto discriminatorio respecto al resto de posibles o actuales licitadores. En línea todo ello con las exigencias del derecho comunitario.

En concordancia con lo anterior, interpretado a sensu contrario el artículo 71.3 de la LRJPAC, no cabría admitir modificaciones o mejoras de los “términos de la solicitud” en procedimientos instados por la Administración.

f) Criterios y baremos de selección de contratistas en los concursos.

En aras a salvaguardar al máximo los principios de objetividad y transparencia en esta forma de adjudicación, estableciendo el adecuado equilibrio entre la seguridad jurídica de los licitadores y la discrecionalidad de la Administración, el Informe de esta Cámara requería de la nueva legislación la exigencia de fijar criterios objetivos de adjudicación, previamente cuantificados en los Pliegos de Cláusulas Administrativas (PCAP).

Es inequívoco el pronunciamiento de los tres textos analizados en correspondencia con las anteriores indicaciones (artículos 87 LCAP, 76 B1 y 118 B2), dado que exigen el establecimiento en el PCAP de los “criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación”, que “se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya”.

Ahora bien, no podemos ocultar que dichos textos (artículos 89.1 LCAP, 78 B1 y 120 B2), al hacer referencia a la propuesta que la Mesa de Contratación ha de elevar, introducen ciertas dosis de confusión al disponer que aquella propuesta ha de incluir “... en todo caso la ponderación de los criterios indicados” en el PCAP. En efecto, si esta ponderación -entendida como asignación del peso o valor específico de cada criterio en el conjunto de los previstos -ha de realizarse con carácter previo en el PCAP, no se entiende muy bien que la Mesa realice posteriormente la misma “ponderación”.

Estimamos, por ello, que la redacción de los preceptos correspondientes debiera encomendar a la Mesa, precisamente, la valoración de las proposiciones de acuerdo con la ponderación de los criterios prevista en el PCAP o, lo que es lo mismo, la aplicación de esta ponderación a las distintas proposiciones.

Por otra parte, si bien los criterios de selección enumerados en la nueva legislación difieren poco de los de la anterior, es de resaltar que los borradores incluyen la posibilidad de valorar “las cualidades del contratista en base a la experiencia proporcionada...”, según se derive de los datos anotados en el Registro de los contratistas (artículos 106 B1 y 201 B2).

En lo que toca al seguimiento y control por parte de la Administración del cumplimiento de los aspectos que han sido objeto de valoración en los concursos, aún derivándose de las disposiciones generales de los textos normativos la ineludible necesidad del expresado control, en tanto que garantía para el exacto cumplimiento del con-

trato, ni la LCAP ni los borradores establecen mecanismos específicos para actuarlo, ignorando así las indicaciones de esta Cámara.

g) Procedimiento negociado (anteriormente contratación directa)

En primer lugar, se recomendaba en el informe el mantenimiento del carácter excepcional de este procedimiento de licitación y la justificación en cada caso de la concurrencia de las circunstancias que legitiman su utilización; en este punto, la LCAP y los borradores son terminantes al contener los supuestos tasados en que puede acudir al procedimiento negociado, ya sea con o sin publicidad comunitaria, y al deber de justificar en el expediente su elección (artículos 76 LCAP, 66 B1 y 112 B2).

Es de señalar, además, que dichos textos normativos al referirse a la urgencia y a la cuantía como supuestos habilitantes para la utilización de este procedimiento -supuestos más socorridos en la práctica de la contratación administrativa- endurecen notablemente los requisitos exigidos en la anterior LCE y vigente LFC. En el caso de la urgencia se determina que esta sea “imperiosa” y “resultante de acontecimientos imprevisibles”; por lo que se refiere a las cuantías, éstas se rebajan notablemente, al cifrarse en cinco millones de pesetas, para el contrato de obras, tres o dos para el de suministros (según los casos) y dos para el de consultoría y servicios.

En segundo lugar, el Informe indicaba la necesidad de otorgar un mayor grado de publicidad y la de establecer criterios objetivos de selección, en los supuestos en que sea posible promover la concurrencia. En relación a lo anterior se precisa lo siguiente:

- Excluyendo los supuestos previstos como de procedimiento negociado “sin publicidad” en que teóricamente la naturaleza de las circunstancias concurrentes impide la libre concurrencia, la LCAP (artículos 79 y 93) y B1 (artículos 68 y 82) únicamente exigen la publicidad en el DOCEE, en los casos expresamente previstos, cuando la cuantía de los contratos alcance el umbral de publicidad comunitaria: de los preceptos citados -y de forma un tanto confusa- parece deducirse que si no alcanzan esta cuantía no es necesaria publicidad alguna.

- Por el contrario, el artículo 92.1 del B2 dispone bien a las claras que sin perjuicio de la publicidad comunitaria, los procedimientos negociados han de ser anunciados en el BON, salvo los que lo sean “sin publicidad”. Es, por tanto, este texto normativo el que mejor se adapta a lo sugerido por esta Cámara: siendo posible la concurrencia, obliga a la publicidad oficial en Boletín de la Comunidad Foral.

- Ninguno de los tres textos analizados exige la determinación de criterios objetivos de selección, cuando sea posible la concurrencia; lo cual no sólo desatiende la recomendación de esta Cámara, sino que difícilmente se ajusta al derecho comunitario; en efecto, el artículo 7.2 de la Directiva 93/37, referida a los contratos de obras, dispone que la selección de los candidatos se realizará, en el caso del procedimiento negociado con publicidad, "... conforme a criterios cualitativos conocidos".

En las restantes cuestiones referentes al procedimiento negociado, los tres textos se ajustan en líneas generales a lo indicado en el informe.

h) **Imprecisiones terminológicas.**

La Cámara de Comptos aconsejaba precisar y concretar al máximo determinadas expresiones generadoras de problemas interpretativos, tales como "precio del contrato", "presupuesto del contrato", "presupuesto total", etc., aplicadas a diversos aspectos de la contratación, como fijación y reajuste de fianzas, modificaciones, clasificación empresarial y otras.

En general, con alguna salvedad y determinadas incoherencias que han podido detectarse, los nuevos textos aportan una mayor precisión terminológica, refiriéndose según los aspectos que regulan a "precio original del contrato", "precio del contrato en el momento de realizar la modificación", etc. En nuestra opinión, sería aconsejable para disipar cualquier duda, introducir una disposición referida al precio de los contratos, en la que se señale qué se entiende por éste con carácter general y salvo que otra cosa se disponga en el articulado de la ley.

i) **Desarrollo reglamentario de la ley.**

Se propugna en el informe que el legislador se pronunciara sobre la conveniencia o no de dictar un Reglamento General de desarrollo de la futura LFC y que, al propio tiempo, se vele por la oportuna aprobación en el tiempo de las disposiciones reglamentarias.

Además de ciertas llamadas a desarrollo reglamentario contenidas en el texto articulado de los borradores, la disposición adicional primera de ambos contiene una habilitación genérica al Gobierno de Navarra para que dicte "las disposiciones reglamentarias que considere precisas". Un entendimiento cabal de la sugerencia de esta Cámara haría preciso un pronunciamiento más explícito de la futura ley para que el desarrollo reglamentario, ya sea general, ya específico, de de-

terminadas materias, se realizase obligadamente en plazos estrictamente señalados y de forma coetánea a la promulgación de la ley.

IV.2 Aspectos relativos al contrato de obras.

a) **Elaboración, supervisión y aprobación de proyectos.**

La Cámara de Comptos otorga una importancia capital a esta materia, en la medida en que la idoneidad y corrección de un proyecto es garantía de una buena ejecución de la obra. En concreto se recomendaba:

- Establecer procedimientos adecuados de selección y seguimiento de los contratos de asistencia técnica para la redacción de proyectos, así como de medidas dirigidas a la subsanación de errores y exigencia de responsabilidades.

En estos aspectos, tanto la LCAP como los borradores, son sumamente exhaustivos en su regulación y exigentes en grado máximo con la subsanación de errores y exigencias de responsabilidades e indemnizaciones a la propia Administración y a terceros; todo ello en concordancia con lo propuesto en el Informe.

En lo que respecta a las prescripciones técnicas, aunque los nuevos textos no se refieran expresamente a las relativas a la redacción de proyectos, es obvia la exigencia de aprobación en cada caso de las que tienen la consideración de “particulares” y queda siempre expedita la posibilidad de aprobar las “generales”.

En cualquier caso, no parece justificado que los borradores no prevean de forma expresa la facultad de la Administración Foral para aprobar P.P. Técnicas Generales, tal como sucede para el Gobierno en la ley estatal.

- Supervisión de proyectos con carácter previo a la aprobación. La LCAP, en precepto no básico, exige informe de la oficina de supervisión para los proyectos que excedan de cincuenta millones de pesetas o en los que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. Por el contrario, los borradores -continuando en la línea de ambigüedad de la vigente LFC- establecen el deber de “... solicitar a la correspondiente oficina de supervisión, *en caso de que estén constituidas*, un informe sobre la idoneidad de ...” los proyectos.

La conclusión de tal regulación es obvia: la no constitución de oficinas de supervisión -como hasta ahora ha sucedido desde la aprobación de la LFC- implica tanto como la no exigencia de supervisión técnica de los proyectos.

Tampoco los borradores hacen referencia a la supervisión de proyectos de obras de entes locales que no dispongan de los medios precisos.

Las propuestas de la Cámara de Comptos en estos aspectos, por tanto, distan mucho de ser asumidas en los textos remitidos al Parlamento.

b) Replanteo de la obra y comprobación del replanteo.

El Informe proponía la regulación individualizada de ambas figuras, precisando su alcance, contenido y forma de acreditación, al objeto de superar las deficiencias presentadas por su actual regulación en la LFC.

Los tres textos analizados, de forma idéntica, regulan minuciosamente el replanteo y su comprobación, respondiendo así a lo que el informe indicaba, salvo en un punto a que éste se refería: si el replanteo del proyecto tiene por objeto comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos para su normal ejecución, esto es, acreditar la viabilidad de lo proyectado sobre el terreno, lógico aparenta ser que la aprobación del proyecto sea posterior a su replanteo.

Es lo cierto, sin embargo, que los tres textos establecen que el proyecto se apruebe por el órgano de contratación con anterioridad a la realización del replanteo.

En nuestra opinión, debiera reflexionarse sobre esta cuestión y considerar la conveniencia de modificar dicho criterio, ya que razones de eficacia y cordura aconsejan no aprobar un proyecto en tanto no se acredite su viabilidad sobre el terreno.

c) Actuaciones preparatorias, expediente de contratación y recepción de la obra.

El Informe propugnaba una regulación precisa y completa de estas actuaciones, que -a juicio de esta Cámara- acometen de forma adecuada los tres textos, aunque hayamos de significar que en ciertos puntos requieren del necesario complemento reglamentario.

d) Las modificaciones del contrato.

Esta Cámara demandaba una regulación de la materia que, contemplando la excepcionalidad de las modificaciones, conciliase la flexibilidad y agilidad que en determinados casos se requiriese con el necesario rigor y control en su tramitación; las recomendaciones afectaban a cualesquiera modificaciones contractuales, pero dada la importancia de las que afectaban al contrato de obras -tanto por su

habitualidad como por la cuantía de las mismas- se incidía especialmente en este tipo contractual.

La LCAP y los borradores sostienen la singularidad de las modificaciones, que sólo pueden producirse por “razones de interés público” y siempre que sean debidas a “necesidades nuevas o causas imprevistas”, todo lo cual ha de justificarse debidamente en el expediente.

El expediente de modificación exige audiencia del contratista, informe de los servicios jurídicos, esto último no requerido extrañamente en los borradores, e informe del Consejo de Estado, cuando la cuantía de aquella exceda del 20 por ciento del precio de adjudicación del contrato y este sea igual o superior a mil millones de pesetas (quinientos, conforme a B1); también, cuando se trate de modificaciones del proyecto de obra, se habrá de redactar y aprobar el mismo, junto con el expediente de contratación y el gasto complementario.

La única excepción al procedimiento que hemos descrito afecta a “incidencias surgidas... que puedan determinar, si no son resueltas, la imposibilidad de continuar la ejecución (de la obra)”. En este aspecto, nos remitimos al anexo II.b.47 para constatar las diferencias del B2 respecto a LCAP y B1. Y resaltamos que no se contemplan procedimientos más flexibles para supuestos actualmente contemplados en la vigente LFC.

Si hemos relatado los grandes rasgos configuradores de los procesos de modificación contractual es para poner de manifiesto la mayor rigurosidad que deriva de los nuevos textos respecto a la anterior legislación estatal y a la vigente LFC, en un asunto que esta Cámara siempre ha considerado crucial. Todo lo cual, además, ha de enmarcarse en la exigente regulación de la subsanación de errores de los proyectos y responsabilidades subsiguientes, según hemos ya razonado. No obstante, cabe realizar las siguientes apreciaciones:

- No parece razonable que los borradores excluyan en todo caso el informe de los servicios jurídicos correspondientes, previo a la aprobación de la modificación.
- Carece, asimismo, de suficiente justificación que el artículo 164.2 de B2, a diferencia de la LCAP y B1, exonere a las modificaciones de la debida formalización.
- Podría considerarse la conveniencia de establecer un trámite más flexible para las denominadas modificaciones “menores”, en línea con las previsiones del artículo 166.2 del B2.

e) Dirección de obra y asistencia técnica a la dirección.

El informe de esta Cámara consideraba que la legislación contractual prestaba escasa atención a esas figuras, que se consideraban clave en el proceso de ejecución de la obra, y se reclamaba una mayor incidencia legislativa en su delimitación.

Los nuevos textos aluden expresamente a “la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de las obras” como típicos contratos de consultoría y asistencia. De otra parte, disponen que las obras se ejecuten “... conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste (el proyecto) diere al contratista el director facultativo de las obras”. La especificación de estas cuestiones en normas con rango de ley avanza en la línea propuesta por esta Cámara, si bien, no con la intensidad que se reclamaba.

Por otro lado, tanto la LCAP como los borradores, aunque expresamente no mencionen ni delimiten la figura del “libro de órdenes”, conforme a lo propuesto en el informe, prevén que las órdenes del director facultativo sean “... ratificadas por escrito...para que sean vinculantes para las partes”.

Se proponía, asimismo, al legislador foral reflexionar especialmente sobre el proceso de constante privatización de las funciones de dirección de obras y asistencia técnica. Lo cierto es que, con idéntica redacción, los tres textos normativos exigen que en el expediente de contratación de la consultoría y asistencia se incorpore “... un informe del servicio interesado en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación... de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración...”. Es sabido que, en la medida que la destecnificación de la Administración avance, más fácil será aquella justificación; pero las observaciones de esta Cámara persisten ante lo que constituye un problema más bien de resolución en las instancias políticas correspondientes que de técnica legislativa.

f) La subcontratación.

El fenómeno de la subcontratación de partes cada vez más importantes de obras aconseja, de acuerdo con el informe, una regulación flexible y realista de la materia.

Los textos analizados, en parecidos términos a la legislación anterior, admiten con generalidad la subcontratación, salvo que de la naturaleza o de las disposiciones del propio contrato se derive que éste se ha de ejecutar directamente por el adjudicatario. No se configura límite máximo de subcontratación, cuyo importe habrá de establecer el PCAP conforme a las características de cada contrato.

Novedad importante de la nueva legislación estatal, que en idénticos términos acogen los borradores, es la protección que se dispensa a los subcontratistas respecto al pago del precio, que habrá de realizarse "... en condiciones y plazos que no sean más desfavorables que los establecidos... para las relaciones entre Administración y contratista"; esta imposición legal puede resolver algunos de los problemas que esta Cámara ponía de relieve.

Mayor rigurosidad que en la anterior legislación se exige, asimismo, en las condiciones que deben reunir los subcontratistas, ya que no pueden serlo "... personas inmersas en suspensión de clasificaciones o inhabilitadas para contratar".

Pero la efectividad de la mayor disciplina que se deriva de lo anteriormente expuesto exige, como ya se puso de manifiesto por esta Cámara, un control real por parte de la Administración; insistimos en que este control ha de evitar que, por medio de subcontrataciones, se incumplan las condiciones fundamentales que pudieron motivar la elección del contratista.

g) Control económico presupuestario.

Ni la LCAP ni los borradores contemplan la propuesta del informe de mantener un registro contable o extracontable que recoja todos los gastos imputables a una obra, como garantía de la debida información y control; es lo cierto, no obstante, que este tipo de medidas, exigido por un elemental principio de buena administración, pueden adoptarse al amparo de la normativa reguladora de la gestión financiera pública, con el rango de normas reglamentarias o de simples instrucciones de la Intervención General.

Respecto al reforzamiento del papel de la intervención-control interno, es manifiesto que en los textos analizados no se produce; por el contrario, podemos apreciar cierto debilitamiento de la figura en la medida en que su participación en la recepción de las prestaciones contractuales es simplemente potestativa, en tanto que antes era obligatoria. Los borradores, además, a diferencia de la LCAP y de la vigente LFC, no disponen que un interventor forme parte de las Mesas de contratación.

IV.3 Aspectos relativos a otros tipos de contratos.

a) Expedientes de contratación de suministros.

La propuesta de la Cámara incidía en la necesidad de superar la compleja y variada gama de expedientes en esta clase de contratos, que debía simplificarse y clarificarse por la nueva legislación foral.

En este sentido, la LCAP y los borradores son ciertamente esclarecedores: solamente existen -por razón de la cuantía- dos clases de expedientes, los ordinarios y los referidos a contratos menores; tienen la consideración de suministros menores, conforme a LCAP y B1, aquellos cuyo importe no exceda de dos millones de pesetas y, de acuerdo con el B2, de quinientas mil pesetas.

A tenor de lo previsto en LCAP y B1, la tramitación del expediente para suministros menores sólo exige la aprobación del gasto y la factura. Muy discutible es la variante que introduce el B2, en el sentido de asimilar a la aprobación del gasto la factura firmada por el órgano de contratación, único documento exigido.

b) Los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.

El Informe propugnaba la simple y llana desaparición de esta figura contractual, que habría de ser absorbida por la de contratos de consultoría y asistencia. Las razones para esta desaparición se expusieron con suma claridad y persisten hoy de igual manera: no parece de recibo otorgar sustantividad propia a una especie contractual que carece de ella, ya que la diferenciación con los contratos de consultoría y servicios resulta legalmente muy artificiosa.

El B2 asume plenamente la proposición de esta Cámara, pero la LCAP y B1 perseveran en la regulación diferenciada de la figura de que se trata.

Conforme a la regulación de este contrato en la normativa anterior a la LCAP (R.D. 1465/85, de 17 de julio), únicamente podían ser contratistas las personas físicas. Sin embargo, los artículos 197.4 y 198 de la ley estatal citada, al referirse específicamente a esta clase de contratos, no hacen restricción alguna en pro de las personas físicas, sino que literalmente se refieren a “personas físicas o jurídicas” o simplemente a “personas”. A pesar de todo, el artículo 5.2 de la LCAP continúa refiriéndose a los que “... se celebren excepcionalmente con *personas físicas* para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales”. En suma, la nueva regulación introduce elementos de equívoco en la delimitación del sujeto contratista.

Por su parte, el B1, al omitir en su artículo 42.a) (anexo II 2º.3) la expresión “personas físicas”, permite, sin lugar a dudas, que este contrato pueda indistintamente celebrarse con personas físicas o jurídicas.

V. Análisis de otras cuestiones no tratadas en el Informe de Asesoramiento de 1994.

El estudio en profundidad de la LCAP y los borradores de Anteproyecto de la LFC ha permitido a esta Cámara observar una amplia y rica problemática que plantea la regulación general de la contratación administrativa, pero su examen excede el objeto de la estricta petición parlamentaria y la propia disponibilidad de este organismo a la vista de la premura con que se han planteado los trabajos parlamentarios en esta materia.

No obstante, parece necesario completar el Informe con el examen -siquiera sea apresurado- de determinadas cuestiones de importancia que se han detectado; análisis que seguidamente se acomete.

1. La coherencia y coordinación entre la LCAP y la LFC.

Hemos sostenido al inicio del informe que los borradores remitidos por el Gobierno al Parlamento han tomado como base y punto de partida la LCAP, de cuya regulación se ha realizado una trasposición general, sin perjuicio de diversas peculiaridades y diferencias y de las lógicas adaptaciones a la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral.

Al procederse de esta forma, se hace necesario extremar el rigor y la mesura en la redacción al objeto de que el texto resultante guarde la debida coherencia con el que le sirve de basamento. En detrimento de tal cohesión se ha constatado que, en algunos casos, los borradores que han adaptado la ley estatal pueden incurrir en una doble categoría de carencias:

a) La ausencia de mención, la referencia incompleta o la reglamentación diferenciada de aspectos regulados en la LCAP, de la que resulta un tratamiento inacabado o confuso de la materia afectada. En efecto, si partimos de que la ordenación normativa de un tema -en nuestro caso, la contratación administrativa- obedece a un conjunto de principios y valores previos que se plasman y estructuran detalladamente a todo lo largo del texto articulado, puede resultar arriesgado omitir o regular parcialmente o de forma distinta ciertas determinaciones del "texto a adaptar", porque puede suceder que sea el propio sistema el que se resienta.

En nuestra opinión, el "texto adaptado" sólo mejorará al original en la medida en que las modificaciones en general obedezcan a una plasmación más racional de las premisas de que parte dicho texto original o respondan a proposiciones previas distintas a las de éste. En todo caso, tales modificaciones habrán de estar soportadas por la debida justificación.

b) La simple transcripción o copia de ciertas precisiones contenidas en la LCAP y que, dada su naturaleza, le es dado regular sólo a la ley estatal; ejemplo significativo de esto son las numerosas alusiones que los borradores realizan a los “intereses generales de la seguridad del Estado”.

En los casos en que, por razón de la materia tratada, no sea preciso o resulte improcedente el pronunciamiento de la Ley Foral, parece más correcto que ésta no efectúe declaración alguna.

Sin perjuicio de todo lo anterior, tal como al inicio del informe señalábamos, el legislador foral tiene la oportunidad de elaborar un texto técnicamente más depurado; en este aspecto se ha de insistir en la supresión de innecesarias reiteraciones, que no introducen sino confusión.

A este respecto, sirva de ejemplo, el caso de los contratos de valores negociables, sobre los que se incide en los artículos 3.1.k, 5.3, 9.1, y 172 de la LCAP: podría decirse lo mismo y de forma más esclarecedora en dos preceptos a lo sumo.

2. Las formas de adjudicación de los contratos: el concurso y la subasta (artículos 76, 86, 160, 181 y 209 de la LCAP y concordantes de los borradores).

De la regulación contenida en los tres textos nos interesa lo siguiente:

a) Existe una primera disposición general declarativa de que el concurso y la subasta son formas susceptibles de ser utilizadas de modo indistinto, por el órgano de contratación en la adjudicación de los diversos contratos. Pero dicha declaración tiene escaso valor e incluso resulta contradictoria con el resto de los preceptos coordinados con la misma; efectivamente, el método ordinario de adjudicación de los contratos de gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales es el concurso, que, además, será preceptivo en determinados supuestos previstos en la ley, tanto para los anteriormente citados como para los contratos de obras.

Incluso, la subasta resulta inaplicable en el caso de gestión de servicios públicos -según se deriva de la literalidad del artículo 160.1 de la LCAP- y de utilización residual en los de consultoría, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales.

Diríase, por tanto y en primer lugar, que una declaración general relativa a las formas de adjudicación debiera ser más congruente con

lo que específicamente se determina para las diversas categorías de contratos.

b) En segundo lugar, el artículo 86 de la LCAP (integrado en la sección 2ª del capítulo VII del Título IV, Libro I, relativa a “normas generales de procedimiento”) establece, en principio, los supuestos concretos en que la aplicación del concurso es preceptiva con referencia a todos los contratos. Pero si analizamos dicho precepto, en relación con los artículos 160, 181 y 209, referidos a la utilización de las formas de adjudicación en los contratos nominados, distintos al de obras, comprenderemos su escasa virtualidad, ya que en los mismos la subasta, o no puede utilizarse, como es el caso de la gestión de servicios públicos, o su empleo es simplemente residual en los casos de “... contratos de escasa cuantía en los que su objeto esté perfectamente definido técnicamente y no sea posible introducir modificaciones de misma clase en el mismo”.

Por lo demás, la circunstancia de que los supuestos contemplados en el citado artículo 86 sean prácticamente idénticos a los previstos en el artículo 35 de la derogada LCE, referido a la celebración mediante concurso de los contratos de obras, y el hecho de que la LCAP no contenga un precepto específico destinado a regular esta cuestión en tales contratos, nos induce a estimar que su fuerza normativa se ha de reducir al contrato de obras. Así las cosas, nos parecería más razonable que tal precepto se ubicase en el Libro II, en el capítulo destinado a regular procedimientos y formas de adjudicación de este contrato en particular.

c) En esta tesitura, no es aventurado afirmar que la subasta, sistema más objetivo de adjudicación, -no decimos que sea el más adecuado en cualquier caso- queda relegado a un plano secundario, en beneficio del concurso, modalidad en que existe cierto grado de discrecionalidad de la Administración y que pasa a ocupar un lugar preferente.

Si conviniésemos en que la transparencia en la contratación administrativa se ve reforzada por la utilización de la forma de adjudicación que mayor objetividad presenta, podríamos reconocer la necesidad de reforzar el papel de la subasta como modalidad selectiva, siempre que ello no derive en detrimento de la eficacia, entendida como la necesidad de elegir el contratista más idóneo, según la prestación contractual de que se trate.

En esta línea, no es ocioso recordar que la solvencia técnica, económica y financiera es un *requisito de capacidad* que los contratistas deben acreditar en cualquier caso -ya se trate de concurso o subasta- y *no un criterio de selección*.

Si todo contratista ha de acreditar dicha solvencia, quizá debiéramos atrevernos a instituir el carácter preferente de la subasta cuando el objeto contractual estuviere perfectamente definido y su cuantía no excediese de la cifra que se estimase oportuno fijar en la ley. Igualmente, se nos antoja conveniente reconsiderar el criterio legal de constreñir el papel de la subasta, ya de por sí secundario, en los contratos de suministros, consultoría y servicios, a los de “escasa cuantía”: es dudoso que la subasta no sea sistema idóneo de selección respecto a estos contratos cuando no quepa formular alternativas y el objeto esté definido con precisión, aunque la cuantía no sea “escasa”.

3. Autorización del Gobierno de Navarra para la celebración de contratos por razón de la cuantía.

El artículo 12 de la LCAP -precepto no básico- exige la autorización del Consejo de Ministros para la celebración de contratos cuya cuantía sea igual o superior a 2.000 millones de pesetas; por su parte, el artículo 11 de ambos borradores reduce dicha cifra, para que se precise la autorización del Gobierno de Navarra, a 200 millones. Dos consideraciones nos suscita esta regulación:

a) La cifra, ya sea 2.000 o 200 millones, establecida sin distinción para cualesquiera clase de contratos carece de la necesaria razonabilidad, puesto que sabido es que los importes contractuales, según se trate de obras o de los restantes nominados, presentan muy distinta significación y cuantía; ésta será normalmente muy superior en los de obras que en los restantes, pero la entidad del objeto contractual en éstos podrá ser cualitativamente superior. Parecería lógico adecuar las cuantías según la clase de contrato.

b) En el caso de los borradores, la cifra es sensiblemente inferior a la que prevé la LCAP. En este tipo de cuestiones, no pueden existir reglas precisas respecto a dónde ha de fijarse el límite cuantitativo; no obstante, la práctica administrativa habitual pone de relieve que los Consejeros -órganos de contratación, según la ley- delegan en órganos inferiores (normalmente Directores Generales) sus facultades contractuales con carácter general; dicha práctica puede inducir a reflexionar sobre la procedencia de fijar una medida de control previo, como es la autorización del Gobierno de Navarra, respecto a contratos con una cuantía tan baja (si nos referimos sólo a obras), como la fijada por los borradores.

4. La prohibición para contratar con la Administración de personas procesadas o acusadas (anexo II. 2º 9).

El artículo 20.a) de la LCAP contempla la prohibición para contratar no sólo de las personas que hayan sido condenadas en los procedimientos penales que se citan, sino también de las “procesadas o acusadas” en dichos procedimientos. Pese a que la situación de incurso en procesamiento o acusación no constituye una novedad respecto a la anterior legislación, es lo cierto que esta cuestión ha creado una fuerte polémica en medios jurídicos, centrada en la eventualidad de que tal prohibición pudiera vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia; polémica en la que esta Cámara no puede terciar.

Es el no establecimiento de esta prohibición por el B2 (artículo 50.a) y B1 (artículo 20.a) lo que este organismo desea poner de relieve. Albergamos serias dudas de que el legislador foral pueda separarse en este punto de lo que establece la legislación estatal, puesto que no parece desatinado sostener en principio que lo que afecta a la delimitación de la capacidad para contratar con la Administración constituye un principio esencial de la legislación básica del Estado que Navarra debe respetar.

5. Comunicación de las sanciones y declaraciones de prohibición para contratar (anexo II, 2º.10)

Los borradores no contienen la obligación de comunicar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa u órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas las sanciones y resoluciones firmes recaídas en los procedimientos de que se trata, tal como se establece en el artículo 21.4 de la LCAP. Sin entrar a valorar la posibilidad jurídica de que la LFC puede omitir esta obligación, aparece como evidente que una elemental exigencia del principio de coordinación entre Administraciones Públicas aconseja -en aras a la efectividad del sistema de prohibiciones para contratar establecido en la ley- que las autoridades y órganos de los distintos ámbitos territoriales pongan recíprocamente en conocimiento de los organismos competentes estatales o autonómicos las incidencias a que se refiere el precepto de la LCAP citado.

6. Disponibilidad de terrenos en obras de infraestructura.

En los contratos de obras la disponibilidad de los terrenos constituye un requisito indispensable para la convocatoria de la licitación en los procedimientos abiertos y restringidos y para la adjudicación, en los negociados (artículos 129.1 LCAP, 116 B1 y 81 B2). Tradicionalmente la legislación contractual ha exigido esta disponibilidad como

requisito previo a la aprobación de los proyectos de obras; en los últimos años, no obstante, tanto la normativa estatal como la foral (mediante las Leyes de Presupuestos o las denominadas de “acompañamiento” a éstas) han dispensado del cumplimiento de este requisito, como medida de agilización de los expedientes de contratación, en los casos de obras de infraestructura.

Efectivamente, en los casos de este tipo de grandes obras, puede resultar muy difícil disponer de todos los terrenos necesarios contemplados en los proyectos, en el momento de su aprobación, lo cual puede constituir una grave remora en la tramitación de los correspondientes expedientes. Conscientes de este problema, parece razonable que sea la propia Ley de Contratos la que contenga la dispensa del cumplimiento de este requisito respecto a las obras de infraestructura que delimite con precisión, como regulación estable en el tiempo.

Esta solución nos parece más correcta que la regulación anual como medida aparentemente de excepción, que se reitera en todos los ejercicios.

7. Gestión de servicios públicos.

a) La gestión mediante entes de derecho público o sociedades mercantiles de participación pública mayoritaria. Los artículos 155.2 de la LCAP y 142.2 de B1 excluyen la aplicación del Título II, Libro II -que contiene las disposiciones específicas relativas al contrato de gestión de servicios públicos- a la creación de estas entidades para tal finalidad. Por su parte, el artículo 2.h) del B2 deja fuera del ámbito de aplicación de la ley la creación de sociedades gestoras de servicios públicos, sin referirse a los entes de derecho público.

En nuestra opinión, la exclusión debe afectar tanto a los entes de derecho público cuanto a las sociedades mercantiles públicas; por otra parte, creemos que la ubicación sistemática de la exclusión puede ser más correcta en el B2 que en la LCAP y B1, ya que lo que el derecho reclama, en buena lógica, es que las normas de contratación administrativa en su conjunto no sean de aplicación a la creación de estas entidades gestoras de servicios públicos y no sólo, por tanto, las referidas específicamente a los contratos de gestión.

b) Efectos de la falta de formalización en plazo del contrato y de la falta de pago por parte de la Administración en el plazo de ocho meses.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 112.d) y f) y 168 de la LCAP, la falta de formalización del contrato en plazo es causa de re-

solución del contrato y, por el contrario, no lo es la falta de pago del precio del contrato por parte de la Administración en el expresado plazo.

Los artículos 100 del B1 y 179 del B2 (anexo II.2º.40), al transcribir el artículo 112 de la LCAP, han desdoblado la letra d) de dicho precepto en dos: la letra d) referida a la falta de prestación de garantías y la e) a la falta de formalización del contrato. Pero lo que los borradores no han hecho es acomodar dicha modificación a los preceptos correspondientes a las causas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos (artículos 155 B1 y 185 B2), de tal forma que al igual que el artículo 168 de la LCAP, no son causas de resolución del contrato de que se trata las contempladas en las letras e) y f).

El resultado, conforme a los borradores, es que la no formalización del contrato en plazo no constituye causa de resolución del contrato y sí lo es la falta de pago en el plazo de ocho meses, solución absolutamente contradictoria a la adoptada por la ley estatal y que, a nuestro juicio, no aparece suficientemente justificada. Más bien opinamos que dicho resultado obedece a lo que señalábamos en el ordinal 1 de este epígrafe, la redacción no suficientemente rigurosa de los textos normativos.

c) Gestión de servicios sociales.

La disposición derogatoria única de los borradores declara derogada “in totum” la ley Foral 20/1985, de 25 de diciembre, de conciertos en materia de servicios sociales.

Esta Ley Foral contiene una serie de determinaciones singulares referidas a esta clase de conciertos, en la mayor parte de los casos ajenas o impropias a lo que debe ser la normativa general reguladora de la contratación administrativa, como son orden de prioridades en cuanto a la elección de centros objeto de concertación, contenido específico de estos conciertos, requisitos especiales de los entes concertados y su acreditación. La ley Foral, en suma, establece un “modelo” del régimen de concertación en materia de servicios sociales.

No parece, por tanto, muy correcto su derogación total, en cuanto aquel “modelo” resulta suprimido sin ser sustituido por otro que se considere más conveniente. Cuestión distinta es que determinados aspectos de la regulación general de la contratación administrativa deban tener una aplicación inmediata respecto a los conciertos en materia de servicios sociales, especialmente por lo que se refiere a la concertación con entidades privadas lucrativas, pero ello exige una más cuidada redacción de las disposiciones derogatorias y adicionales que sean precisas y la adecuada conjugación entre las mismas.

VI. Consideraciones finales.

1ª. En el Informe de 1994 se apuntaba que la reforma de la legislación contractual era ineludible en la Comunidad Foral de Navarra por las razones que, asimismo, se señalaban.

En este momento, podemos hablar ya de una imperiosa y urgente necesidad de acometer dicha reforma, toda vez que, a las razones ya esgrimidas en su momento, cabe ahora añadir la promulgación por el Estado de la ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas. La prevención de eventuales colisiones entre la vigente LFC y la LCAP y la necesaria coordinación entre la legislación estatal y foral demandan la elaboración y aprobación de una nueva Ley Foral de Contratos que sustituya a la vigente a la mayor brevedad posible.

A los efectos de la mencionada coordinación es preciso que la nueva Ley Foral se elabore con las debidas garantías y cautelas, lo que exige que, con carácter previo, se realicen los estudios necesarios que delimiten su alcance en función de la competencia estatal y foral en la materia y de los propios postulados de la LCAP.

2ª. En lo que afecta al contenido de los textos normativos, constatamos que los borradores de Anteproyecto de LFC han realizado una trasposición general de la regulación contenida en la LCAP, con puntuales divergencias respecto a la misma y con las lógicas adaptaciones a la estructura organizativa propia de la Administración de la Comunidad Foral.

Si bien el contenido genérico se acomoda en términos generales a las propuestas de esta Cámara, se comprueba que en los tres textos aparecen reiteraciones innecesarias que les restan claridad y cohesión, por lo que parece necesario superar tales deficiencias en la futura LFC, especialmente reforzando lo que pueden ser disposiciones generales aplicables a todos los contratos.

En lo que se refiere a la estructura de los textos, se verifica que la LCAP y el B1 prácticamente son coincidentes, en tanto que la del B2 es radicalmente diferente y se ajusta en menor medida a lo sugerido por esta Cámara en su anterior informe de asesoramiento.

3ª. Por lo que toca al contenido específico y detallado de los tres textos, se constata que en diversas materias se adecúan a las líneas de reforma defendidas por esta Cámara, en forma desigual, según los casos. Pero existen aspectos de aquella regulación que difieren en forma notoria de dichas directrices de reforma y respecto a los que este organismo persiste en la convicción de la necesidad de una di-

versa ordenación, más acorde con lo sostenido en el anterior informe y ratificado en el presente.

En especial, lo anterior ha de referirse al ámbito subjetivo de aplicación de la ley Foral, la competencia fiscalizadora de esta Cámara de Comptos, la delimitación de las funciones y organización de la Junta de Contratación Administrativa, los convenios entre entidades públicas, las prohibiciones para contratar del personal y altos cargos de las Administraciones Públicas, subsanación de errores en la documentación y mejora de proposiciones, publicidad y criterios de selección en los procedimientos negociados, supervisión y aprobación de proyectos y modificaciones contractuales, reforzamiento del control interno y contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.

4ª. Aún cuando nada se señalaba en el Informe de 1994, a la vista de los tres textos analizados, parece oportuno incidir en otro tipo de cuestiones problemáticas que se han detectado. En este sentido, y en primer término, se recomienda extremar el rigor en la redacción de la futura LFC, de forma tal que se garantice la máxima coherencia con el ámbito normativo estatal.

En segundo lugar, el legislador ha de reflexionar sobre la conveniencia de reforzar, en ciertos casos, el papel de la subasta como forma de adjudicación.

Finalmente, ha de considerarse la oportunidad de regular de forma distinta a como lo hacen los borradores, aspectos tales como la autorización del Gobierno para la celebración de determinados contratos, prohibiciones para contratar, comunicación de sanciones y resoluciones firmes en materia de contratación, disponibilidad de terrenos en el caso de grandes infraestructuras y gestión de servicios públicos.

Pamplona, 11 de enero de 1996

EL PRESIDENTE,



Fco. Javier Tuñón San Martín

anexos

ANEXO I. TABLA DE CONCORDANCIA ENTRE EL ARTICULADO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS BORRADORES I Y II DE ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Materia - Articulado LCAP	L.C.A.P.	B.1	B.2
Libro I. De los contratos de las Administraciones Públicas en general			
Título I. Disposiciones Generales.			
Ámbito de aplicación subjetiva	1º	1º	1º
Adjudicación de determinados contratos de derecho privado	2º	1º	1º
Negocios y contratos excluidos	3º	2º	2º
Libertad de pactos	4º	3º	3º
Carácter administrativo y privado de los contratos	5º	4º	4º
Contratos mixtos	6º	5º	5º
Régimen jurídico de los contratos administrativos	7º	6º	6º
Contratos administrativos especiales	8º	7º	7º
Régimen jurídico de los contratos privados	9º	8º	8º
Junta Consultiva de contratación administrativa	10º	105º	200º
Requisitos de los contratos	11º	9º	9º
Órganos de Contratación	12	10º	10º
	12.2	11º	11º
	12.5	12º	12º
Objeto de los contratos	13º	13º	13º
Precio de los contratos	14º	14º	14º
Título II. De los requisitos para contratar con la Administración			
Capacidad de las empresas	15º	15º	45º
Solvencia económica y financiera	16º	16º	46º
Solvencia técnica en los contratos de obras	17º	17º	47º
Solvencia técnica en los contratos de suministro	18º	18º	48º
Solvencia técnica o profesional en los restantes contratos	19º	19º	49º
Prohibiciones de contratar	20º	20º	50º
Procedimiento para su declaración y efectos	21º	21º	51º
Efectos de la falta de capacidad, solvencia y de las prohibiciones de contratar	22º	22º	52º
Empresas extranjeras no comunitarias	23º	23º	53º
Uniones de empresarios	24º	24º	54º
Supuestos de clasificación	25º	25º	55º
Excepciones de clasificación y certificados comunitarios de clasificación	26º	26º	56º
Criterios de clasificación	27º	27º	57º
Clasificación para los contratos de suministro	28º	27º	57º
Competencia para la clasificación	29º	27º	57º
Duración de las clasificaciones	30º	27º	57º
Denegación de clasificaciones	31º	27º	57º
Clasificación de las uniones de empresarios	32º	27º	57º
Comprobación de los elementos de la clasificación	33º	27º	57º
Suspensión de las clasificaciones	34º	27º	57º
Registro Oficial de Contratistas	35º	106º	201º
Garantías provisionales	36º	28º	58º
Garantías definitivas, especiales y complementarias	37º	29º	59º
Garantía definitiva en determinados contratos	38º	30º	60º
Garantías en contratos de gestión de servicios públicos	39º	31º	61º

Excepciones a la constitución de garantías	40°	32°	62°
Otras excepciones a la constitución de garantías	41°	33°	63°
Constitución de garantías	42°	34°	64°
Reajuste de garantías	43°	35°	65°
Extensión de las garantías	44°	36°	66°
Cancelación de garantías	45°	37 ^a	67°
Preferencias en la ejecución de garantías	46°	38°	68°
Garantías prestadas por terceros	47°	39°	69°
Devolución y cancelación de las garantías definitivas	48°	40°	70°
Título III. De las actuaciones relativas a la contratación.			
Pliegos de cláusulas administrativas generales	49°	41°	87°
Pliegos de cláusulas administrativas particulares	50°	42°	88°
Cláusulas contrarias a los pliegos generales	51°	43°	89°
Pliegos de prescripciones técnicas	52°	44°	90°
Orden para el establecimiento de prescripciones técnicas y prohibiciones	53°	45°	91°
Perfección de los contratos	54°	46°	133.1
Formalización de los contratos	55°	47°	134°
Contratación verbal	56°	48°	135°
Contratos menores	57°	49°	136°
Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas	58°	--	--
Datos estadísticos	59°	--	--
Prerrogativas de la Administración	60°	50°	133.2 y 3
Recursos y arbitraje	61°	51°	133.4 y 5
Invalidez de los contratos	62°	52°	192°
Causas de nulidad de Derecho administrativo	63°	53°	193°
Causas de anulabilidad de Derecho administrativo	64°	54°	194°
Declaración de nulidad	65°	55°	195°
Efectos de la declaración de nulidad	66°	56°	196°
Causas de invalidez de Derecho civil	67°	57°	197°
Expediente de contratación	68°	58°	71°
Fraccionamiento del objeto de los contratos	69°	59°	72°
Aprobación del expediente	70°	60°	73°
Clases de expedientes	71°	61°	84°
Tramitación urgente	72°	62°	85°
Tramitación de emergencia	73°	63°	86°
Procedimientos de adjudicación	74°	64°	109-112
Subasta y concurso	75°	65°	113-114
Utilización de los procedimientos y formas de adjudicación	76°	66°	113°
Cómputo de plazos	77°	67°	104°
Cuantía de los contratos en relación con el IVA	78°	67°	104°
Publicidad de las licitaciones	79°	68°	92°
Proposiciones de los interesados	80°	69°	105°
Proposiciones simultáneas	81°	70°	106°
Mesa de contratación	82°	71°	107°
Propuestas de adjudicación	83°	72°	114.2 y 3
Adjudicación y bajas temerarias	84°	73°	115°
Adjudicación en supuestos de resolución	85°	74°	116°
Supuestos de aplicación del concurso	86°	75°	117°
Criterios para la adjudicación del concurso	87°	76°	118°

Admisibilidad de variantes	88°	77°	119°
Adjudicación de los contratos	89°	78°	120°
Plazo de adjudicación	90°	79°	121°
Aplicación subsidiaria de las normas de la subasta	91°	80°	117.2
Normas para la aplicación del procedimiento restringido	92°	81°	111°
Solicitud de ofertas en el procedimiento negociado	93°	82°	112°
Notificación y publicidad de las adjudicaciones	94°	83°	108°
Efectos de los contratos	95°	84°	137°
96 Demora en la ejecución	96°	85°	138°
Resolución por demora y prórroga de los contratos	97°	86°	139°
Indemnización de daños y perjuicios	98°	87°	140°
Principio de riesgo y ventura	99°	88°	141°
Pago del precio	100°	89°	142°
Transmisión de los derechos de cobro	101°	89°	142°
Modificaciones de los contratos	102°	90°	164°
Suspensión de los contratos	103°	91°	170°
Título IV. De la revisión de precios.			
Contratos en los que procede la revisión de precios	104°	92°	171°
Fórmulas de revisión	105°	93°	172°
Índices de precios	106°	94°	173°
Procedimiento de revisión	107°	95°	174°
Revisión en casos de demora en la ejecución	108°	96°	175°
Pago del importe de la revisión	109°	97°	176°
Título V. De la extinción de los contratos.			
Extinción de los contratos	110°	98°	177°
Cumplimiento de los contratos y recepción	111°	99°	178°
Causas de resolución	112°	100°	179°
Aplicación de las causas de resolución	113°	101°	180°
Título VI. De la cesión de los contratos y de la subcontratación.			
Efectos de la resolución	114°	102°	181°
Cesión de los contratos	115°	103°	198°
Subcontratación	116°	104°	199°
Título VII. De la contratación en el extranjero.			
Contratos celebrados en el extranjero	117°	d.a.5ª	d.a.5ª
Título VIII. Del Registro Público de contratos.			
Registro Público de Contratos	118°	106°	201°
Recomendaciones a los órganos de contratación	119°	--	--
Libro II. De los distintos tipos de contratos administrativos.			
Título I. Del contrato de obras.			
Objeto del contrato	120°	107°	15°
Contratos menores	121°	108°	16°
Proyecto de obras	122°	109°	74°
Clasificación de las obras	123°	110°	75°
Contenido de los proyectos	124°	111°	76°
Presentación del proyecto por el empresario	125°	112°	77°
Obras a tanto alzado	126°	113°	78°
Instrucciones técnicas	127°	114°	79°
Supervisión de proyectos	128°	115°	80°
Replanteo de la obra	129°	116°	81°

Concepto del contrato de concesión	130°	117°	17°
Cesión a terceros	131°	118°	18°
Contratos de las Administraciones Públicas como concesionarias	132°	119°	19°
Contratos de los concesionarios particulares	133°	120°	20°
Empresas vinculadas	134°	121°	21°
Requisitos de publicidad	135°	122°	94°
División por lotes	136°	123°	95°
Plazos para la presentación de proposiciones	137°	124°	96.1
Plazos	138°	125°	96.2
Plazos en las concesiones de obras públicas	139°	126°	97°
Procedimiento negociado y publicidad comunitaria	140°	127°	123°
Procedimiento negociado sin publicidad	141°	128°	124°
Comprobación del replanteo	142°	129°	143°
Ejecución de las obras y responsabilidad del contratista	143°	130°	144°
Fuerza mayor	144°	131°	145°
Certificaciones y abonos a cuenta	145°	132°	146°
Modificación del contrato de obra	146°	133°	165-166
Recepción y plazo de garantía	147°	134°	147°
Liquidación	148°	135°	148°
Responsabilidad por vicios ocultos	149°	136°	149°
Causas de resolución	150°	137°	182°
Alteración sustancial y suspensión de la iniciación de la obra	151°	138°	183°
Efectos de la resolución	152°	139°	184°
Supuestos	153°	140°	150°
Autorización por el órgano de contratación	154°	141°	151°
Título II. Del contrato de gestión de servicios públicos.			
Régimen general	155°	142°	2.h y 22
Poderes de la Administración y ámbito del contrato	156°	143°	24°
Modalidades de la contratación	157°	144°	25°
Duración	158°	145°	26°
Régimen de las obras incluidas en el contrato	159°	146°	82°
Procedimientos y formas de adjudicación	160°	147°	125-126
Ejecución del contrato	161°	148°	152°
Obligaciones generales	162°	149°	152°
Prestaciones económicas	163°	150°	153°
Modificación y sus efectos	164°	151°	167°
Reversión	165°	152°	154°
Falta de entrega de contraprestaciones económicas y medios auxiliares	166°	153°	155°
Incumplimiento del contratista	167°	154°	156°
Causas de resolución	168°	155°	185°
Aplicación de las causas de resolución	169°	156°	186°
Efectos de la resolución	170°	157°	187°
De la subcontratación	171°	158°	199.5
Título III. Del contrato de suministro.			
Concepto	172°	159°	27°
Contratos considerados como de suministro	173°	160°	28°
Tratamiento de la información	174°	161°	29°
Arrendamiento y prórroga	175°	162°	30°
Contratos de fabricación	176°	163°	31°

Suministros menores	177°	164°	32°
Supuestos de publicidad	178°	165°	98°
Plazo en el procedimiento abierto	179°	166°	99.1
Plazo en el procedimiento restringido	180°	167°	99.2
Subasta y concurso	181°	168°	127°
Procedimiento negociado y publicidad comunitaria	182°	169°	128°
Procedimiento negociado sin publicidad	183°	170°	129°
Contratación de bienes de utilización común por la Administración	184°	171°	33°
Procedimiento en los contratos para el tratamiento de la información	185°	172°	34°
Entrega y recepción	186°	173°	157°
Pago del precio	187°	174°	158°
Pago en metálico y en otros bienes	188°	175°	159°
Facultades de la Administración en el proceso de fabricación	189°	176°	160°
Modificación del contrato de suministro	190°	177°	168°
Gastos de entrega y recepción	191°	178°	161°
Vicios o defectos durante el plazo de garantía	192°	179°	162°
Causas de resolución	193°	180°	188°
Efectos de la resolución	194°	181°	189°
Supuestos	195°	182°	35°
Título IV. De los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales			
Concepto	197°	183°	36°
Requisitos de capacidad y compatibilidad	198°	184°	37°
Duración	199°	185°	38°
Contratación centralizada	200°	186°	39°
Especialidades del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración	201°	187°	--
Contratos menores	202°	188°	40°
Tramitación	203°	189°	83°
Supuestos de publicidad	204°	190°	100.1 y 2
División por lotes	205°	191°	101°
Excepción de publicidad comunitaria	206°	192°	100.3
Categorías de los contratos	207°	193°	102°
Plazos en el procedimiento abierto, restringido y negociado	208°	194°	103°
Procedimientos y formas de adjudicación	209°	195°	130°
Procedimiento negociado y publicidad comunitaria	210°	196°	131°
Procedimiento negociado sin publicidad	211°	197°	132°
Ejecución y responsabilidad del contratista	212°	198°	163°
Modificación de estos contratos	213°	199°	169°
Causas de resolución	214°	200°	190°
Efectos de la resolución	215°	201°	191°
Concursos de proyectos con intervención de Jurado	216°	202°	41°
Subsanación de errores y corrección de deficiencias	217°	203°	42°
Indemnizaciones	218°	204°	43°
Responsabilidad por defectos o errores del proyecto	219°	205°	44°

Anexo 2. Relación de diferencias que se observan entre LCAP, B-1 y B-2

1º Estructura

a) Exposición de motivos

- LCAP -

- En la LCAP se hace referencia a los antecedentes normativos estatales en materia de contratación administrativa y se justifica la elaboración de una nueva ley :

. Por imperativo constitucional derivado del artículo 149.1.18, al existir la necesidad de dictar las bases del régimen jurídico en la materia.

. Para responder a la necesidad de trasponer las directivas comunitarias y a otras determinaciones derivadas de Tratados Internacionales.

. Para reforzar la garantía de los principios de transparencia, objetividad, igualdad, no discriminación y libre competencia.

Finalmente se alude a las modificaciones fundamentales que introduce la nueva ley.

- B-1 y B-2 -

Contienen una exposición de motivos más escueta que la de la LCAP, partiendo del reparto competencial en la materia, derivado de los artículos 149.1.18 de la CE y 49.1.d) de la LORAFNA y concluyendo en el escaso margen de maniobra del legislador foral a la hora de afrontar la regulación de la contratación administrativa.

Ambos borradores reseñan las innovaciones más importantes que introducen.

b) Estructuración del texto articulado.

La LCAP y el B1 contienen una distribución en dos libros; el Libro I contiene todas las disposiciones generales y comunes a la contratación y el Libro II se refiere a las especialidades de los diversos contratos nominados.

La estructura del B2 es completamente diferente. Sin distribuir la ley en dos libros, contiene ciertos títulos idénticos a la LCAP y B1, aunque con ubicación sistemática en unos casos diferentes; pero las diferencias sustanciales afectan a lo siguiente:

- Contiene un Título II referido exclusivamente a generalidades de los diversos contratos nominados.

- Los títulos IV (“actuaciones previas a la adjudicación”), V (“adjudicación y formalización”), VI (“ejecución, modificación y suspensión”), VIII (“extinción de los contratos”), contienen, tanto las disposiciones comunes y generales a la contratación en estas materias, cuanto las especialidades referidas a los diversos contratos nominados.

De otro lado, ambos borradores contienen una remisión general a la LCAP respecto a la clasificación de los contratistas y contratación en el extranjero, así como una remisión parcial a dicha legislación en lo que toca a las fórmulas de revisión de precios en el caso de los contratos de obras y suministros de fabricación.

2º Análisis pormenorizado del articulado.

l. Artículos 1, 2 y disposición adicional sexta de la LCAP, artículos 1 y disposición adicional sexta de los borradores, referidos al ámbito subjetivo de aplicación de la ley.

a) Diferencias comunes de ambos borradores con LCAP:

- Unifican en un solo artículo los 1 y 2 de la LCAP y contienen diferencias de redacción, que se resaltarán en la medida en que sean trascendentes.

- No incluyen a los Entes Locales en su ámbito de aplicación.

- Al referirse a las entidades de derecho público distintas a los organismos autónomos, omiten la frase “... con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas...”.

- Los entes públicos de derecho privado se someten únicamente a los principios de publicidad y libre concurrencia.

b) Diferencias del B2 respecto al LCAP y B1.

- el número 1 del artículo de que se trata añade lo siguiente:

“... en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, debiendo respetar, en todo caso, los principios esenciales de la legislación básica del Estado reguladora de la materia, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

- Contiene una estructura más omnicomprensiva y sistematizada, en la que se refiere a la aplicabilidad de la ley a los entes públicos de derecho privado y sociedades públicas, así como a los concesionarios de obras públicas. Lo relativo a estos sujetos está tratado en la disposición final sexta de la LCAP y B1, así como en los artículos 133 de dicha ley y 120 del expresado borrador.

- El número 3 no menciona los “contratos para trabajos específicos y concretos no habituales”.

2. *Artículos 3 de la LCAP y 2 de B1 y B2, referidos a negocios y contratos excluidos.*

- aptdo. c): los B1 y B2 no contienen el inciso último “... y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí”.
- aptdo. d): los B1 y B2 no incluyen “... los convenios que sean consecuencia del art. 223.1.b. del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”.
- aptdo. e): los B1 y B2 no contienen los “convenios celebrados por el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público”.
- aptdos. f) (LCAP) y g) (borradores): falta en LCAP el inciso “... y de las entidades públicas no sujetas en su actuación al derecho público” (B1) o, según B2, “... y de los entes de Derecho Público..”.
- aptdos. h) e i) (LCAP), referidos a convenios para estacionamiento de tropas y los celebrados por el procedimiento de una organización internacional, no constan en los borradores.

3. *Arts. 5 LCAP y 4 de B1 y B2, referidos al carácter administrativo y privado de los contratos.*

Aptdo.2.a)

- B1 no contiene la locución “... y los que celebren excepcionalmente con personas físicas...”.
- B2 omite toda referencia a trabajos específicos y concretos no habituales.

4. *Arts. 9 LCAP y 8 de B1 y B2, referidos al régimen jurídico de los contratos privados.*

- nº 2, los borradores sustituyen la expresión “... por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicables a cada caso” (LCAP) por “... la legislación reguladora del Patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra”.

5. *Artículos 11 LCAP y 9 de B1 y B2, relativos a los requisitos de los contratos.*

- La expresión “... y el importe del presupuesto de gasto”, en los Borradores se incluye en nº 2.e) y en LCAP en nº 2.f).

6. *Artículos 12 LCAP y 10 B1 y B2, respecto a los órganos de contratación.*

- a) El artículo de la ley estatal es un precepto no básico, por lo que los borradores necesariamente delimitan sus órganos de contratación respecto a la organización que es propia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. A diferencia de la LCAP (nº 5) los

borradores se refieren a las causas de recusación y abstención en su artículo 12.

b) Respecto a las diferencias entre B1 y B2, destacamos:

- En B1 el Consejero de Economía y Hacienda es el órgano de contratación, en el caso de suministros, con las excepciones que señala. Por el contrario, en B2 corresponde al Consejero de Economía y Hacienda designar al órgano de contratación respecto a bienes declarados por el mismo de adquisición centralizada; respecto a los bienes declarados de uniformidad necesaria son los diversos Consejeros los órganos de contratación y, asimismo, atribuye a los Directores Generales y Secretarios Técnicos la facultad de contratación en contratos menores..

- En el caso de Organismos Autónomos, el B2 (nº 2) contiene el siguiente inciso último "... y, en su defecto, su máximo representante".

c) Diferencias respecto a Juntas de Contratación entre B1 y B2 y LCAP: la posibilidad de constituir estos órganos especiales de contratación, en la LCAP, se sujetan a los límites cuantitativos y caracteres que determine el Titular del Departamento y es viable sólo respecto a los contratos que menciona el nº 4 del precepto; por el contrario, en los borradores no se contempla ninguno de los límites anteriores.

7. Artículos 12.2. LCAP y 11 de B1 y B2, respecto a la autorización del Gobierno.

- En razón a la cuantía, la autorización del Gobierno de la Nación es necesaria cuando el contrato sea igual o superior a 2.000 millones de pesetas, en tanto que la del Gobierno de Navarra lo es para los que excedan de 200 millones de pesetas.

- Por razón de la plurianualidad del gasto, la LCAP hace referencia a los límites de la ley General Presupuestaria, en tanto los borradores aluden a los límites establecidos en "... la Ley Foral de Presupuestos del ejercicio...".

- Conforme a LCAP y B1, la aprobación del gasto corresponde al órgano de contratación y en el B2 esa competencia se atribuye al Gobierno.

- En relación a LCAP y B1, el B2 contiene la peculiaridad de que el Gobierno ha de autorizar las modificaciones que conviertan un contrato en plurianual o amplíen o reduzcan los plazos de los que reúnan este carácter.

8. Artículo 13 LCAP y B1 y B2, sobre objeto de los contratos.

El B1 contiene, a diferencia de B2 y LCAP, el inciso final "... que incluirá el presupuesto del gasto".

9. Artículo 15 LCAP y B1 y 45 B2, capacidad de las empresas.

- El B2 (nº 2) párrafo primero se adiciona lo siguiente: “.. si este requisito fuera exigible por la legislación específica aplicable a la empresa. En los demás supuestos, la acreditación de la capacidad de obrar se realizará mediante escrituras, estatutos o actos fundacionales inscritos, en su caso, en el correspondiente Registro Oficial”.

Además el párrafo segundo, referido a empresarios no españoles de la Comunidad Europea, contiene una redacción distinta formalmente, pero que no altera el contenido sustancial de lo dispuesto en LCAP y B1.

10. Artículos 20 LCAP y B1 y 50 B2, respecto a prohibiciones para contratar.

- En letra a) de B1 y B2 no se contempla el inciso contenido en LCAP “... o estar procesadas o acusadas...”.

- El tercer párrafo de la letra e) de LCAP sobre aplicabilidad de disposiciones sobre incompatibilidad falta en B1 y B2.

- En la letra g), los borradores sustituyen la referencia a la ley General Presupuestaria y Tributaria por “legislación presupuestaria y tributaria”.

11. Artículos 21 LCAP y B1 y 51 B2, sobre procedimiento para declaración de la prohibición.

- El número 3 del artículo correspondiente de los borradores constituye una adaptación a la organización foral de lo previsto en su homónimo de la LCAP.

- En el nº 4 B1 y B2 no se contiene la obligación prevista en LCAP de remitir a la Junta Consultiva de Contratación del Estado y a los órganos correspondientes de la CCAA de las sanciones y resoluciones firmes recaídas en esta materia.

12. Artículos 25 LCAP y B1 y 55 B2, sobre clasificación de contratistas.

- el número 1 de los borradores contiene simplemente una remisión a los importes que establezca el Estado, pero contrae la exigencia de clasificación sólo a contratos de obra y consultoría, en tanto LCAP los exige también respecto a servicios y trabajos específicos y concretos no habituales.

- La exoneración de la exigencia de clasificación no precisa de informe previo de la Junta de Contratación Administrativa en los borradores, aunque si la reclama LCAP; sin embargo los borradores permiten sólo tal exoneración “... siempre que en la licitación no hubiere concurrido ningún contratista debidamente clasificado”, requisito que no contiene la LCAP.

13. *Artículos 27 B1 y 57 B2 sobre régimen aplicable a la clasificación.*

- El B1 y B2 contienen una remisión general al régimen de clasificación establecido en la legislación estatal.
- El 57.2. B2, sin correspondencia con B1, autoriza a la Comunidad Foral de Navarra a adoptar acuerdos sobre clasificación conforme al régimen jurídico general.
- Como consecuencia de lo anterior, los artículos 27 a 34 de la LCAP no existen ni tienen correspondencia en los borradores.

14. *Artículos 36 LCAP, 28 B1 y 58 B2, sobre garantías provisionales.*

- El número 1 a) de los borradores contempla sólo el depósito del metálico, los títulos y certificados en la Tesorería del Departamento de Economía y Hacienda; su homónimo de la ley estatal contempla tal depósito en la Caja General de Depósitos o establecimientos equivalentes de las CCAA o Entes Locales.

15. *Artículos 37 LCAP, 29 B1 y 59 B2, sobre garantías definitivas.*

- En el número 2, segundo párrafo, LCAP y B1 se refieren a “... presupuesto del contrato respectivo o del importe de la adjudicación si no existiere fijación previa de presupuestos”; el B2 alude exclusivamente a “... precio de adjudicación respectivo”.

16. *Artículos 40 LCAP, 32 B1 y 62 B2, excepciones a la constitución de garantías.*

- A diferencia de B1 y LCAP, el B2 contiene una excepción en apto. d) relativa a contratos menores y los de adquisición centralizada y de uniformidad necesaria.

17. *Artículos 41 LCAP, 33 B1 y 63 B2, otras excepciones.*

- LCAP se refiere en inciso último a “... por las leyes estatales o disposiciones autonómicas, limitada en este último supuesto al respectivo ámbito competencial”; B1 y B2 finalizan con “... por las leyes”.

18. *Artículo 43 LCAP, 35 B1 y 65 B2, reajuste de garantías.*

- En B1 y B2 se indica “... podrá ordenar su reajuste...”; LCAP indica “... se reajustará”.

19. *Artículos 47 LCAP, 39 B1 y 69 B2, garantías prestadas por terceros.*

- El inciso último del nº 1 LCAP “... a que se refieren el artículo 1830 y concordantes del Código Civil” se sustituye en B1 y B2 por “... al que se refiere la ley 525 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra”.

20. *Artículos 49 LCAP, 41 B1 y 87 B2, sobre P.C.A. Generales.*

- los borradores adecúan las competencias a la estructura organizativa de la Comunidad Foral de Navarra; además no contienen la expresión de la LCAP (nº 1) “Ajustándose en su contenido a los preceptos de esta ley y sus disposiciones de desarrollo”.

- los borradores no hacen referencia a los PCA generales “para la adquisición de bienes y servicios de tecnologías para la información...” (nº 2 LCAP).

21. *Artículos 50 LCAP, 42 B1 y 88 B2, sobre PCAP*

- Los borradores no incluyen el número 6 de LCAP, relativo a la obligación de facilitar copias de los pliegos o condiciones de los contratos a los interesados.

22. *Artículos 52 LCAP, 44 B1 y 90 B2, sobre P.P. Técnicas.*

- Los borradores no prevén la posibilidad de aprobar P.P. Técnicas Generales (nº 2 LCAP).

23. *Artículos 54 LCAP, 46 B1 y 133 B2, sobre perfección del contrato.*

- Los números 2, 3, 4 y 5 del B2 corresponden a otros artículos de LCAP y B1 y regulan aspectos ajenos a la perfección del contrato.

24. *Artículos 55 LCAP, 47 B1 y 134 B2, formalización de los contratos.*

- En los borradores, el párrafo segundo del nº 3 LCAP se identifica como número 4.

25. *Artículos 57 LCAP, 49 B1 y 136 B2, sobre contratos menores.*

- El B2 se distingue de B1 y LCAP en lo siguiente:
 - . excluye expresamente la fiscalización previa
 - . excluye la aprobación del gasto, que entiende implícita con la factura.
 - . no alude a los “requisitos reglamentariamente establecidos respecto a la factura” y exige respecto a ésta la firma del órgano de contratación.
 - . no se refiere, en el caso de obras, al presupuesto y proyecto.

26. *Artículos 58 y 59 LCAP, referidos a la fiscalización de contratos por el Tribunal de Cuentas y a su remisión a la Junta Consultiva de Contratación.*

- Tales materias no se contemplan en los borradores, por lo que no constan los artículos correspondientes.

27. *Artículos 60 LCAP, 50 B1 y 133.2 B2, sobre prerrogativas de la Administración.*

- los borradores, a diferencia del nº 2 LCAP (no básico), no exigen informe previo de los servicios jurídicos en los supuestos de interpretación, modificación y resolución contractual.
- El B2, en el aptdo. 3.a), no exige dictamen del Consejo de Estado para los supuestos de interpretación con oposición del contratista, a diferencia de LCAP y B1.
- El B2, en el mismo aptdo., para los supuestos de nulidad y resolución, exige dictamen del Consejo de Estado cuando el precio de adjudicación del contrato exceda de 200 millones de pesetas, límite que no consta en B1 y LCAP.
- El B1, en el aptdo. 3 b), exige el dictamen del Consejo de Estado, en los supuestos de modificación, cuando el precio de adjudicación de los contratos sea igual o superior a 500 millones, en tanto que el B2 y LCAP elevan dicha cifra a 1.000 millones de pesetas.
- En los supuestos de modificación, la LCAP alude a “precio original del contrato”, en tanto los borradores lo hacen respecto al “precio de adjudicación”.

28. *Artículos 68 LCAP, 58 B1 y 71 B1, expediente de contratación.*

- en el nº 2 de dichos preceptos, la LCAP se refiere a “... los términos previstos en la ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas...”; los borradores no contienen tal alusión.

29. *Artículos 70 LCAP, 60 B1 y 73 B2, aprobación del expediente.*

- el B2, a diferencia de B1 y LCAP, contiene un inciso “...salvo el supuesto previsto en el artículo 11.7.b (contratos plurianuales)..”.
- en el número 3 del B2 cambia formalmente la redacción, aunque el sentido material permanece.

30. *Artículos 72 LCAP, 62 B1 y 85 B2, tramitación urgente.*

- En el apartado 2.b., a diferencia de LCAP y B1, el B2 no contiene referencia a los plazos de publicidad comunitaria en los procedimientos restringido y negociado.

31. *Artículos 75.3 LCAP, 65.3 B1 y 117.1 B2, definición del concurso*

- El B2 contiene el inciso final “... motivando en todo caso la resolución”, que no aparece en B1 y LCAP.

32. *Artículos 79 LCAP, 68 B1 y 92 y 93 B2, publicidad de las licitaciones*

- los B1 y B2, nº 1 de dichos preceptos, adecúan la redacción de la LCAP, exigiendo publicidad en el BON para las licitaciones de contratos cuya cuantía no iguale el umbral de publicidad comunitaria.
- El B2, a diferencia de B1 y LCAP, exige la publicidad en el Boletín oficial de los procedimientos negociados “con publicidad”.

33. *Artículos 80 LCAP, 69 B1 y 105 B2, sobre proposiciones de los interesados.*

- En el aptdo. 2.d) de los borradores se incluye el inciso “la presentación del certificado de clasificación eximirá a los licitadores de aportar los documentos acreditativos de su personalidad jurídica y solvencia”; frase que no aparece en el LCAP (en este precepto).

34. *Artículos 82 LCAP, 71 B1 y 107 B2, sobre Mesa de contratación.*

- Tras adecuar la redacción del precepto estatal, no básico como todas las referencias a la Mesa de contratación, se contienen las siguientes diferencias:

. Conforme a los borradores, el interventor no forma parte de la Mesa; sí, en cambio, en LCAP.

. Los borradores exigen que tres de sus miembros reúnan la adecuada preparación “para valorar técnicamente las ofertas”, lo cual no se requiere en LCAP.

. En la LCAP no se formulan en este precepto (aunque sí de forma dispersa en otros) con carácter sistemático las funciones de la Mesa, lo cual sí se hace en los borradores.

. La LCAP introduce la salvedad de constitución de Mesas de Contratación, no contemplada en los borradores, en los casos de existencia de Juntas de Contratación.

35. *Artículos 92 LCAP, 81 B1 y 111 B2, aplicación del procedimiento restringido*

- En el aptdo. c), los borradores contienen el inciso, no previsto en LCAP, “la presentación del certificado de clasificación tendrá los efectos señalados en el segundo párrafo del artículo...”.

36. *Artículos 94 LCAP, 83 B1 y 108 B2, notificación y publicidad de las adjudicaciones.*

- el número 2 de los borradores adecúa las previsiones de la LCAP respecto a la publicación el BON y BOE.

37. *Artículos 98 LCAP, 87 B1 y 140 B2, indemnización de daños y perjuicios.*

- El B2 no contiene en el nº 2 la frase “la reclamación de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido

en la legislación aplicable a cada supuesto”, frase incluida en LCAP y B1.

- El B2, en el n° 2 contiene el siguiente párrafo, no incluido en B1 y LCAP: “Cuando, a tenor de lo dispuesto en los apartados anteriores, la responsabilidad corresponda al contratista, no procederá solicitar de la Administración el previo abono de la indemnización correspondiente por las lesiones que se hubieran ocasionado”.

38. Artículos 102 LCAP, 90 B1 y 164 B2, modificación de los contratos

- El B2 se diferencia de LCAP y B1 en que en el n° 2 de aquel, establece que “las modificaciones del contrato no requerirán su formalización”.

39. Artículos 105 LCAP, 93 B1 y 117 B2, fórmulas de revisión precios.

- B1 y B2 adecúan el número 1 de la LCAP en función de que las fórmulas tipo se aprueban y regulan conforme a la legislación estatal.

40. Artículos 106 LCAP, 94 B1 y 173 B2, índices de precios.

- Los borradores no contienen el número 2 del precepto estatal alusivo a la intervención de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

41. Artículos 110 LCAP, 98 B1 y 177 B2, causas de extinción.

- El B2 añade “... y por invalidez”

42. Artículos 112 LCAP, 100 B1 y 179 B2, causas de resolución de los contratos.

- Los borradores subdividen la letra d) del precepto de la LCAP en dos letras: la d) referida a la falta de prestación de garantías y la e) a la falta de formalización del contrato. Lógicamente a partir de la letra d) se pierde la correspondencia entre los borradores y la LCAP.

43. Artículos 116 LCAP, 104 B1 y 199 B2, subcontratación.

- El B2 añade un número 5 sobre subcontratación en gestión de servicios públicos, que se contiene en artículos 158 B1 y 171 LCAP.

44. Artículos 10 LCAP, 105 B1 y 200 B2, sobre Junta de Contratación Administrativa.

- Los borradores excluyen de la denominación la locución “Consultiva” y, a diferencia de LCAP, no definen sus funciones.

45. Artículos 117 LCAP y disposición adicional 5ª de B1 y B2, contratos celebrados en el extranjero.

- La disposición adicional 5ª de los borradores remiten la regulación de estos contratos a lo que disponga la LCAP.

46. *Artículos 35 y 118 LCAP, 106 B1 y 201 B2, sobre Registros de contratos y de contratistas.*

- En lo que afecta al Registro de contratistas, los borradores lo configuran para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra como potestativo, no incluyen la denominación de “Oficial”, no exigen la consignación de la clasificación y sus incidencias y su llevanza se asigna a la Secretaría de la Junta de Contratación Administrativa; aspectos que se configuran de modo distinto en LCAP respecto al Registro estatal.

Sin embargo, los borradores contemplan la posibilidad de consignar en dicho Registro la “valoración de las cualidades del contratista en base a la experiencia...”, “... al objeto de su ponderación en los concursos”.

- Por lo que respecta al Registro de Contratos, que los borradores no denominan “Público”, aunque si le atribuyen este carácter, la LCAP alude a la consignación de los adjudicatarios, a la exigencia de coordinación con otros Registros y en su artículo 59 requiere la remisión al Registro estatal de la información sobre los contratos que se celebren; extremos a los que no se refieren los borradores, que tampoco aluden a “... la forma en que se harán públicos los datos aportados...” al Registro.

47. *Artículo 119 LCAP, sobre recomendaciones a los órganos de contratación.*

- Los borradores no contienen un artículo similar que faculte a la Junta de Contratación Administrativa a formular recomendaciones directas y generales.

48. *Artículos 121 LCAP, 108 B1 y 16 B2, contratos menores de obras.*

- B1 y LCAP, los conceptúan en razón a que la cuantía no exceda de 5 millones de pesetas; cifra que el B2 reduce a 1 millón de pesetas.

49. *Artículos 128 LCAP, 115 B1 y 80 B2, sobre supervisión de proyectos.*

- Los borradores aluden a la necesidad de “... solicitar un informe a la correspondiente oficina de supervisión, en caso de que estén constituidas ...”. En el precepto estatal, de carácter no básico, tal exigencia lo es sin condicionamiento.

- El precepto estatal se refiere, además, a estas oficinas como “... encargadas de examinar detenidamente los elaborados y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia”; inciso no contenido en los borradores.

50. *Artículos 144 LCAP, 131 B1 y 145 B2, sobre fuerza mayor.*

- Los borradores añaden al número 2 la locución, no prevista en LCAP, "... únicamente...".
- Constando en número 2.b) LCAP, se excluyen en los borradores "...maremotos, erupciones volcánicas, temporales marítimos...".

51. *Artículos 146 LCAP, 133 B1 y 165 y 166 B2, sobre modificación del contrato de obras.*

- El B2, en el número 2 del artículo 165, no contempla, a diferencia de B1 y LCAP que los precios sean fijados por una Comisión de Arbitraje, sino que atribuye dicha facultad a la Administración.
- En el caso de modificaciones excepcionales, el B1 y LCAP las contrae a supuestos en que el importe no exceda del 20 por ciento del precio del contrato; el B1 no establece dicho límite y además prevé idéntico trámite excepcional para las que denomina "modificaciones menores" (inferiores a 1 millón de pesetas y que supongan un importe inferior al 10 por ciento del precio del contrato).
- En el trámite de modificaciones excepcionales, el B1 y LCAP exigen audiencia del contratista y aprobación de la propuesta técnica del Director facultativo; el B2 requiere que no exista oposición del contratista y certificado de existencia de crédito.

52. *Artículos 155 LCAP, 142 2.h) B1 y 22 y 23 B2, sobre régimen general del contrato de gestión de servicios públicos.*

- El B1 y LCAP (número 2) excluyen la aplicación de las disposiciones del Título en que los mencionados preceptos se ubican a los entes de derecho público o sociedades mercantiles creados para la gestión de un servicio público. Tal exclusión la realiza el B2 en el artículo 2.1.h) y la refiere al total "ámbito de aplicación" de la ley contractual, pero sin que afecte a entes de derecho público.
- Al referirse a sociedades gestoras, B2 y LCAP, requiere participación pública "...exclusiva o mayoritaria..." y B1 simplemente "...mayoritaria..".
- El B2, a diferencia de B1 y LCAP, dispone la no aplicación a estos contratos de lo establecido en la ley como disposiciones generales sobre demora en la ejecución (penalidades, resolución y prórroga), suspensión del contrato y cumplimiento y recepción.
- El B2 contiene la precisión, ausente en B1 y LCAP, de la vigencia de las disposiciones especiales del servicio".. en cuanto no se opongan a aquélla" (ley de contratos).

53. *Artículos 157 LCAP, 144 B1 y 25 B2., modalidades de la contratación.*

- El B2, aptdo. d), incluye la frase final "... en un porcentaje inferior al 50 por ciento del capital de la sociedad", expresión que no aparece en B1 y LCAP.

54. *Artículos 166 LCAP, 153 B1 y 155 B2, falta de entrega de contraprestaciones económicas.*

- La LCAP contiene el inciso final "... de conformidad con el artículo 100" (referido a pago del precio), lo cual no consta en B1 y B2.

55. *Artículos 177 LCAP, 164 B1 y 32 B2, suministros menores.*

- LCAP y B1 consideran suministros menores aquellos cuya cuantía no esceda de 2 millones de pesetas, en tanto que en B2 esta cifra se reduce a 500.000 pesetas.

56. *Artículos 178 LCAP, 165 B1 y 98 B2, supuestos de publicidad comunitaria en contrato de suministros.*

- Conforme a LCAP, es necesaria la publicidad en el DOCE para los contratos de la Administración del Estado cuando su cuantía sea igual o superior a 17,5 millones de pesetas; según los borradores, para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dicha cifra se eleva a 27,26 millones de pesetas (lo cual viene autorizado por el precepto estatal).

57. *Artículos 182 LCAP, 169 B1 y 128 B2, procedimiento negociado con publicidad en suministros.*

- El B2 está redactado formalmente de forma diferente a B1 y LCAP, aunque su sentido es idéntico, con dos salvedades:
 - . Exige publicación del anuncio en el BON, además de en el DOCEE.
 - . No establece plazo de recepción de solicitudes.

58. *Artículos 183 LCAP, 170 B1 y 129 B2, procedimiento negociado sin publicidad.*

- El B2, en el aptdo. g) hace referencia a "... bienes que hayan sido objeto de homologación", en tanto que LCAP y B1 aluden a "... bienes cuya uniformidad haya sido declarada necesaria...". Además estos últimos textos exigen la previa celebración de concurso para la adopción del tipo de bienes.
 - El B1, en el aptdo. g), adecúa a la organización foral las facultades para formular aquella declaración, lo cual no se realiza en B2.
 - El B2, en el mismo aptdo. omite un segundo párrafo contenido en B1 y LCAP referido a la declaración expresa de la concurrencia del requisito a que se refiere tal aptdo.

- En el aptdo. j), los B1 y B2 adecúan a la organización foral las facultades de valoración de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español.

59. Artículos 184 LCAP, 171 B1 y 33 B2, contratación de bienes de utilización común.

- En relación a los bienes susceptibles de adquisición centralizada, el B1 alude a "...los que estime conveniente..", el B2 a los que ".. sean de uso general en la Administración..." y LCAP enumera ".. el mobiliario, material y equipo de oficina y otros bienes".

- En cuanto a la celebración de concursos, LCAP establece que los "... celebrará para la determinación del tipo de los bienes..."; B1 alude, además a "... precio de los bienes..."; B2 dispone que "... podrá celebrar concursos para declarar de uniformidad necesaria la adquisición de determinados bienes...".

60. Artículos 188 LCAP, 175 B1 y 159 B2, pago en metálico y otros bienes.

- En el número 1, los borradores sustituyen la referencia a la ley General Presupuestaria, por la correspondiente al artículo respectivo de la ley Foral de la Hacienda Pública (inciso último).

61. Artículos 195 LCAP, 182 B1 y 35 B2, fabricación de bienes muebles por la Administración.

- Los borradores no contienen el equivalente a número 3 del precepto estatal, relacionado con materia de "... defensa o interés militar".

62. Artículo 196 LCAP, b), sobre autorización de la fabricación por el órgano de contratación.

- Los borradores no contienen un artículo equivalente al precepto estatal.

63. Artículos 197 LCAP, 183 B1 y 36 B2, concepto de contratos de consultoría.

- El B2 no incluye los "contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales".

64. Artículos 200 LCAP, 186 B1 y 39 B2, contratación centralizada.

- B1 y B2 adecúan el precepto estatal a la organización propia foral.

- A diferencia de B2 y LCAP, que contraen la contratación centralizada a los "contratos de servicios", el B1 la constriñe a los "contratos de asistencia".

- El B1, a diferencia de B2 y LCAP, no contempla la posibilidad de que los contratos de servicios se lleven a cabo por la Administración en colaboración con los particulares.

65. *Artículos 202 LCAP, 188 B1 y 40 B2, sobre contratos menores en consultoría...*

- Conforme a LCAP y B1, se consideran menores los contratos cuyo presupuesto no exceda de 2 millones de pesetas, cifra que el B2 rebaja a 500.000 pesetas.

66. *Artículos 211 LCAP, 197 B1 y 132 B2, sobre procedimiento negociado sin publicidad en contratos de consultoría.*

- Los borradores no contemplan, en los aptdos. f) y g), la adecuación a la organización foral de las declaraciones de uniformidad y de concurrencia de requisitos, respectivamente (párrafos segundos de letras f) y g) del precepto estatal, de carácter no básico).

67. *Disposiciones adicionales.*

a) Las siguientes disposiciones adicionales de LCAP no tienen su equivalente en los borradores:

1ª Modificaciones de cuantía, plazos y otras derivadas de los anexos de las Directivas.

3ª Competencia para la adquisición de equipos y sistemas para el tratamiento de la información.

4ª Terminación convencional de procedimientos.

5ª Responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

7ª Normas de procedimiento.

8ª Contratación de empresas que tengan en su plantilla minusválidos.

9ª Normas específicas de Régimen Local.

b) La disposición adicional segunda LCAP, "actualización de cifras por la Comunidad Europea" se corresponde con la disposición adicional 2ª de los borradores, aunque éstos remiten tal actualización a lo que fije el Ministerio de Economía y Hacienda.

El B2 contiene la precisión, ausente en B1, de que "las demás cifras podrán ser actualizadas reglamentariamente por el Gobierno de Navarra".

c) La disposición adicional sexta, sobre "principios de contratación en el sector público" se corresponde con la 6ª del B1 y con el artículo 1.4. del B2, aunque se diferencian en la forma expuesta en el ordinal 2º.1 de este Anexo.

d) Las disposiciones adicionales 1ª a 5ª de los borradores son coincidentes, con la salvedad señalada en la letra b) anterior.

e) La disposición adicional 6ª del B2 contiene la previsión de crear una Oficina de Información al Contratista, lo cual constituye un elemento innovador respecto a B1 y LCAP.

68. Disposiciones Transitorias.

a) No constan en los borradores las siguientes disposiciones de la LCAP:

3ª (nb) Determinación de cuantías art. 12.1 LCAP.

4ª (nb) Vigencia temporal del artículo 99 de la ley 31/90, de 27 de diciembre.

5ª (nb) Competencias en materia de suministros de bienes de utilización común por la Administración.

6ª Entrada en vigor de la directiva 93/38 CEE sobre sectores excluidos.

7ª Espacio común europeo.

8ª Efectos de la falta de pago por la Administración.

9ª (nb) Juntas de Compras.

b) La disposición transitoria 1ª LCAP (no reajuste de actuaciones) es coincidente en su sentido con la 1ª de los borradores, aunque contiene una redacción formal mínimamente diferenciada.

c) La disposición transitoria 2ª de LCAP es la equivalente al mismo ordinal de los borradores, respecto a las fórmulas de revisión.

Sin embargo, los borradores no matizan el carácter transitorio de la normativa que se cita.

69. Disposición derogatoria única.

a) La LCAP deroga disposiciones de carácter estatal y los borradores derogan la correspondiente normativa foral.

b) El B2 deroga el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de mayo de 1994, de normas sobre adjudicación de contratos públicos; dicha derogación no se realiza en B1.

70. Disposiciones finales.

a) Los borradores no contienen las siguientes disposiciones finales de LCAP:

1ª Carácter de legislación básica y no básica.

2ª Referencias a las Administraciones Públicas y a los órganos de la Administración General del Estado.

3ª Referencias al carácter básico de las normas de desarrollo.

4ª Información sobre obligaciones de carácter laboral.

b) El número 1 de la disposición final 2ª de la LCAP encuentra su equivalente en disposición adicional 3ª de los borradores. Esta disposición adicional 3ª, por error material, se reitera como disposición final primera en los borradores.

Por error material, igualmente, el B2 reitera como disposición final 2ª lo señalado ya en su artículo 1º 3. b); error material que, asimismo, se produce con la disposición final 2ª del B1 en relación a su artículo 1.4.

c) En tanto que disposición final única, en los borradores, subsistiría la calendada como 3ª, referida a la entrada en vigor.

Anexo 3. Relación de siglas utilizadas en el texto del informe y de los anexos anteriores.

B1: Borrador nº 1 de Anteproyecto de Ley Foral de Contratos.

B2: Borrador nº 2 de Anteproyecto de Ley Foral de Contratos

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BON: Boletín Oficial de Navarra.

BOPN: Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

CCAA: Comunidades Autónomas

CERCA: Comisión Parlamentaria Especial para la Reforma de la Contratación Administrativa.

DOCEE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

LCAP: Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

LCE: la derogada Ley de Contratos del Estado.

LFC: Ley Foral de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

LFAL: Ley Foral reguladora de la Administración Local de Navarra.

LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

LRJPAC: Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

NB: no básico

PCAG: Pliego de Cláusulas Administrativas Generales.

PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

PPTG: Pliego de Prescripciones Técnicas Generales.

PPTP: Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

UPNA: Universidad Pública de Navarra.