

Manuel Amigo Mateos  
Consejero de  
Presidencia y Trabajo

Avda. de Extremadura, 43  
06800 MERIDA  
Teléfono: (924) 38 14 83

JUNTA DE EXTREMADURA

Mérida, 29 de marzo de 1993

Ilmo. Sr. D. Román Bolaños Expósito  
Jefe de la Secretaría Particular  
MERIDA

*Querido amigo:*

Adjunto te remito Informe sobre el Proyecto de Ley de Contratos de las  
Administraciones Públicas que me pedistes.

*Un abrazo*



## PROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### I. JUSTIFICACIÓN DE LA LEY

La aprobación de una nueva ley de Contratación Administrativa tiene su origen en una serie de exigencias y consideraciones constitucionales, comunitarias, de índole legal y práctico, resumibles de la siguiente forma:

- El artículo 149.1.18 de la C.E. atribuye al Estado competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre contratos administrativos. Pese a la existencia de una completa normativa preconstitucional que se ha venido aplicando desde 1978 es necesario que para dar cumplimiento al mandato constitucional se especifique el carácter básico o no de la extensa materia sobre contratación administrativa, a los efectos de su aplicación o no a las distintas Administraciones Públicas. El precedente de este proyecto ha sido el R.D. legislativo 931/86, de 2 de mayo y el R.D. 2528/1986, de 28 de noviembre (de adaptación de la normativa de contratos al Derecho Comunitario) en los que expresamente se atribuye a los artículos que lo integran el carácter de básicos.

- La adhesión de España a la Comunidad Europea ha exigido la adecuación de nuestra legislación sobre contratos al ordenamiento jurídico comunitario, recogido en diversas directivas sobre contratos de obras y suministros. Una primera adecuación hecha por las normas citadas en el párrafo anterior con cierta premura de tiempo exigía ahora una más correcta ordenación y aclaración de preceptos así como corregir algunas deficiencias observadas en la transposición de las disposiciones de las Directivas 71/305/CEE y 77/62/CEE. Además de ello, estas directivas fueron modificadas respectivamente por las 89/440/CEE y 88/295/CEE cuyas variaciones es preceptivo incorporar (el plazo expiró el día 1 de marzo de 1992). Se incorpora también en el proyecto determinados aspectos de la Directiva 92/50/CEE, sobre contratos públicos de servicios, (el plazo para la adopción expira el día 1 de julio de 1993).

- El proyecto pretende incorporar a un solo texto todas las normas con rango de ley relativas a la contratación administrativa. La ley vigente sobre contratación (T.A. 8 de abril de 1965) no incluyó en su articulado determinadas materias como la revisión de precios (D.L. 2/64, de 4 de febrero) régimen de los contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios (D. 1005/1974, de 4 de abril) régimen de los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales (R.D. 1465/85, de 17 de julio), especialidades del contrato de elaboración de proyectos de

obras (ley 31/90, de 27 de diciembre), por otro lado el Reglamento General de contratación contiene normas que se estiman propias del texto legal y no del reglamentario. Toda esta materia enumerada está regulada actualmente de forma dispersa o incluida en disposiciones de inferior rango, el proyecto la incorpora a su texto.

En síntesis la nueva ley califica sus preceptos en básicos o no a efectos de dar cumplimiento al imperativo constitucional (art. 149.1.18) modifica determinados preceptos para adaptarlos a la normativa comunitaria de preceptiva aplicación en materia de contratos, incorpora aspectos de la contratación hasta ahora regulados en normas dispersas o de rango reglamentario a efectos de diseñar un modelo único de rango legal integrador del régimen de contratación administrativa, para todo ello modifica sustancialmente la estructura de la ley vigente. Esta gira en torno al contrato de obras, por la proyección histórica de este contrato, a este contrato se da un tratamiento primordial aplicando por analogía su regulación a los restantes contratos administrativos. Dada la importancia adquirida en nuestros días por el contrato de suministro y los de consultoría y asistencia y de servicios, especialmente, el proyecto cambia el sistema, elaborando una parte general de aplicación común a toda la contratación administrativa y regulando en una especial las características propias de cada uno de los distintos tipos de contratos administrativos.

## **II. EFECTOS DE LA REGULACIÓN DEL PROYECTO SOBRE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO**

El artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de contratos administrativos.

El proyecto de ley establece el marco comprensivo de toda la normativa básica en materia de contratos administrativos. El primer interrogante surge respecto a cuál es el alcance de la normativa básica en materia de contratos, la respuesta está en las Disposiciones Finales Primera y Segunda del proyecto de ley. En la primera de ellas se declara de carácter básico todo el contenido de la ley a excepción de una serie de preceptos por ella enumerados y la Disposición Final Tercera declara que las normas de desarrollo de esta ley que se promulguen por la Administración del Estado también tendrían carácter básico cuando desarrollen artículos de la ley declarados como básicos, por tanto el ejercicio de competencias de desarrollo legislativo y reglamentario que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas tiene ciertamente un alcance limitado (dado que se declara básico casi todo el contenido del proyecto de ley).

El desarrollo legislativo y ejecución en esta materia corresponderá a las Comunidades Autónomas que tienen asumida competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sentido, la Disposición Final Primera del proyecto de ley establece la aplicación de la misma a todas las Administraciones Públicas, salvo los preceptos enumerados en esta Disposición "que serán de aplicación general en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía".

Nuestra Comunidad Autónoma no ha asumido estatutariamente competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratos administrativos, quiere decir ello que una vez sea aprobada la ley será de aplicación en todo su contenido a la Comunidad Autónoma, sin que quepa un desarrollo legislativo y de ejecución.

Por tanto, establecer una regulación distinta para los preceptos declarados no básicos en la Disposición Final Primera y respecto a sus disposiciones de desarrollo sólo será posible para aquellas Comunidades Autónomas que han asumido estatutariamente competencias en esta materia (País Vasco, art. 11B E.A.; Cataluña, art. 10.2 E.A.; Galicia, art. 28.2 E.A.; Andalucía, art. 15.1.2<sup>a</sup> E.A.; Valencia, art. 32.2 E.A.; Baleares, art. 11a E.A. y Navarra, art. 49d) E.A.). Las restantes Comunidades Autónomas aplicarán el contenido íntegro de la nueva ley y de sus disposiciones de desarrollo, de tal manera que las referencias que se hagan a la Administración del Estado y a sus distintos órganos se entenderán referidas a las distintas Administraciones Públicas y a sus órganos homólogos que apliquen la ley (ello en los términos y con las limitaciones que se fijan en la Disposición Final Segunda).

Veamos seguidamente y de forma breve, el contenido de los preceptos declarados no básicos por el proyecto y sobre los que cabrá otra regulación en las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de contratos en sus respectivos Estatutos de Autonomía:

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Este órgano consultivo del Estado en materia de contratación podrá ser sustituido por un órgano propio de la Comunidad Autónoma correspondiente.
- Determinación de los órganos de contratación. Se declara también como no básico un supuesto de prohibición para contratar (por infracciones en materia de subvenciones, ayudas públicas e infracciones tributarias), determinadas especialidades en la contratación con empresas extranjeras, no comunitarias y en la contratación con agrupaciones de empresarios, régimen de garantías en determinados tipos de contratos (asistencia, trabajos específicos y concretos y de gestión de servicios).
- En las actuaciones relativas a la contratación. Aprobación de modelos-tipo de las distintas clases de pliegos, informes de los servicios jurídicos en la interpretación de los contratos y en la adjudicación y bajas temerarias, no es básica la existencia de las Mesas de contratación administrativa. Se declara como no básicos innumerables plazos (ej.: de formalización de los contratos), determinadas informaciones a la Junta Consultiva de Contratación.
  - Régimen de los contratos celebrados en el extranjero.
  - Facultades de la Junta Consultiva derivadas del Registro de contratos.
  - Contratos de Obras: No es básico lo relativo a Informe de la Oficina de supervisión de proyectos, plazos de comprobación del replanteo, facultades del director de la obra, ejecución de obras por la propia Administración.
  - Contrato de gestión de servicios. Determinados aspectos en la aplicación de las causas de resolución.
  - Contrato de suministro. Aspectos puntuales en el contrato de arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, en el procedimiento negociado en el contrato de suministro sin publicidad, en la contratación de bienes de

utilización común por la Administración y en la fabricación de bienes muebles por parte de la Administración.

- Puntuales aspectos en la contratación de consultoría y asistencia, trabajos específicos y concretos no habituales, (posibilidad de declarar la contratación centralizada e informe del servicio interesado en la contratación).

- Toda la regulación de las especialidades del contrato de elaboración de proyectos de obras.

- Órganos competentes para la adjudicación de equipos y sistemas para el tratamiento de la información.

De todo lo anterior se desprende que son pocos los aspectos de la ley declarados como no básicos, quedando a una regulación dispar en las Comunidades Autónomas con competencia en la materia aspectos puntuales del procedimiento de contratación. Aspectos centrados básicamente en plazos, informes y órganos competentes, destacando como más sobresalientes, la posible creación a nivel autonómico de un órgano consultivo paralelo a la Junta Consultiva de Contratación administrativa, la supresión o sustitución de la Mesa de Contratación y el régimen de las peculiaridades del contrato de elaboración de proyectos de obras.

Aspecto digno de comentario es que en todas aquellas intervenciones del Consejo de Estado, en esta materia, no se menciona seguidamente "u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma", como ya hace la recientemente aprobada ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Pese a que la Disposición Final Segunda entiende que la referencia hecha a órganos de la Administración del Estado se entenderá hecha a la Administración Pública, correspondiente no debe olvidarse que el Consejo de Estado es un órgano consultivo del Gobierno (art. 1 L.O. 3/80, de 22 de abril) no de la Administración, con lo que esta disposición no salva la omisión, además la propia Disposición Final Segunda excluye la posibilidad de entender la referencia hecha al Consejo de Estado en los supuestos de nulidad de contratos al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, ello en abierta contradicción con la LRJPAC que en supuestos de nulidad exige informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. En consecuencia debería aludirse a la posibilidad de sustituir el informe del Consejo de Estado por el del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

La valoración del proyecto, a primera vista y sin entrar en cuestiones que puedan ir planteándose en la aplicación práctica de la ley para cada tipo de contratos, es positiva porque permite contar con un texto único integrador de toda la contratación administrativa a partir del que se aprobará un reglamento único. La nueva ley es acorde a la normativa Comunitaria de obligada aplicación, mejora y simplifica los procedimientos de contratación y presenta una estructura clara y adecuada con una parte general y una parte especial comprensiva del régimen de cada tipo de contrato administrativo.

CONTENIDO  
DE LA LEY  
DE CONTRATOS  
DE LAS ADMONES.  
PUBLICAS  
(PROYECTO)

**PRECEPTOS INCORP.  
DEL R.G.C. (los  
más significativos)**

- Clasificación.
- Régimen de los contratos.
- Requisitos generales de la contratación.
- Invalidez, resolución y sus efectos. Penalidades por demora en los contratos de obra.
- Capacidad de las empresas extranjeras.
- Conceptos de contratos de obras y contratos menores de obras.

**ESPECIAL INFLUENCIA  
DE LA NORMATIVA  
COMUNITARIA**

- Capacidad de los contratistas.
- Procedimientos de la licitación. Comunitarios: abierto, restringido y negociado (actualmente denominado adjudicación directa)
- Requisitos exigidos para el procedimiento negociado: Dos tipos: Con o sin publicidad.
- Determinación de las cuantías de los contratos a efectos de publicidad en el DOCE y sus plazos (que se fijan en días naturales, salvo disposición en contrario). Excepciones.
- Solvencia de los empresarios: Clasificación potestativa para los contratistas de países de la C.E.

**MATERIAS  
AFECTADAS POR  
SIMPLIFICACIÓN  
DE TRAMITES**

- Remisión de contratos al Tribunal de cuentas.
- Limitación de la intervención potestativa del Consejo de Estado y de los informes de la Asesoría Jurídica en los expedientes, así como de la aprobación de los contratos por el Consejo de Ministros.
- Establecimiento de un procedimiento sumario para la resolución del contrato por incumplimiento del plazo por parte del contratista.
- Imposibilidad de declarar desierta la subasta con bajas temerarias cuando existan postores en los que no concurra tal circunstancia.
- Posibilidad de adjudicar el contrato al licitador o licitadores siguientes al adjudicatario, por orden decreciente de ofertas, en los supuestos de resolución por falta de formalización del contrato o de incumplimiento del mismo por parte del contratista.
- Contratación negociada en prestaciones accesorias o complementarias del contrato principal.

**OTRAS  
NOVEDADES**

- Potenciación de los contratos menores y posibilidad de actuar las Juntas de Compras como órgano de Contratación
- Unificación en una sola recepción de las antiguas provisional y definitiva, en los contratos de obras.
- Precisión de la obligación del pago del precio por parte de la Administración y derecho del contratista a la suspensión o resolución del contrato de no efectuarlo aquélla en los plazos determinados.
- Ampliación de los plazos de duración de los contratos en los de consultoría y asistencia, en los de servicios y en los de trabajos específicos y concretos no habituales.
- Limitación del plazo máximo de los contratos de gestión de servicios públicos, que se fija en setenta y cinco años.

**CONTENIDO  
DE LA LEY  
DE CONTRATOS  
DE LAS ADMONES.  
PUBLICAS  
(PROYECTO)**

**NUEVA  
ESTRUCTURA  
DE LA  
LEY**

**PARTE GENERAL**  
(Organización Adva.  
de la Contratación  
Pública)

- Competencia y órganos de contratación.
- Objeto y Precio de los contratos (manteniéndose la prohibición del pago aplazado por la exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el mantenimiento del equilibrio presupuestario).
- Capacidad y solvencia de los contratista.
- Clasificación y registro de los empresarios.
- Garantías.
- Procedimientos de contratación: abierto, restringido y negociado.
- Criterios de adjudicación: subasta y concurso.
- Publicidad y anuncio de los contratos y sus plazos, nulidad, efectos, cumplimiento y resolución de los contratos, cesión y subcontratación, revisión de precios.

**PARTE ESPECIAL**

- Contrato de obras.
- Contrato de gestión de servicios públicos.
- Contrato de suministro.
- Contrato de consultoría y asistencia de servicios y trabajos específicos y concretos no habituales.

**INCORPORACIÓN  
AL TEXTO  
LEGAL  
DE DISPOSICIONES  
DISPERSAS  
Y PRECEPTOS  
REGLAMENTARIOS**

- Decreto ley 2/64, de 24 de febrero sobre REVISIÓN DE PRECIOS
- Decreto 3637/65, de 26 de noviembre sobre CONTRATACIÓN EN EL EXTRANJERO.
- Decreto 1005/74, de 4 de abril sobre CONTRATOS DE ASISTENCIA CON EMPRESAS CONSULTORAS O DE SERVICIOS
- Real Decreto 1465/85, de 17 de julio sobre CONTRATO SOBRE TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS.
- Ley 31/90, de 27 de diciembre. LEY DE PRESUPUESTOS PARA 1991 sobre MODIFICACIÓN CONTRATOS DE ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE OBRAS.
- Decreto 3710/75, de 25 de noviembre. RÉGIMEN GENERAL DE CONTRATACIÓN DEL ESTADO.  
(Determinados preceptos)