

Crónica legislativa

SUMARIO: 1. Texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado: antecedentes, innovaciones y estructura.—2. Disposiciones generales.—3. Contrato de obras.—4. Contrato de gestión de servicios públicos.—5. Contrato de suministro.—6. Clasificación y registro de los empresarios.—7. Registro de contratos.—8. Fianzas y demás garantías en los contratos del Estado.—9. Disposiciones finales.—10. Ley de retribuciones de los funcionarios de la Administración del Estado y Decreto asignando los coeficientes multiplicadores de los diferentes Cuerpos.

1. El Decreto 923/65 aprueba el texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963.

Son notorias las deficiencias de la legislación anterior: el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad regulaba casi exclusivamente los procedimientos de adjudicación en los contratos de obras y servicios públicos; el pliego de condiciones de 1903 atendía las particularidades de un solo Departamento ministerial y contenía disposiciones substantivas y secundarias; y las numerosas de carácter especial tenían alcance limitado y fragmentario.

Pero más importante que las omisiones e incorrecciones formales era la inadaptación del sistema a la nueva concepción de las funciones estatales y a las grandes programaciones de la hora presente. Aunque se conservan como características de la contratación administrativa las facultades exorbitantes de la Administración y la jurisdicción propia, resultaba inaplazable introducir reformas esenciales en la selección del empresario, regular de modo más preciso las actuaciones administrativas preparatorias de los principales contratos administrativos, determinar sus efectos más importantes, materia antes relegada a los pliegos de condiciones, limitar de modo estricto el *ius variandi*, reglamentar, por primera vez, en forma uni-

taria, los fundamentales contratos de gestión de servicios públicos y de suministro, implantar la clasificación y registro de los empresarios y también el registro de contratos y ampliar y consolidar las reformas de 1960 sobre fianzas.

El texto articulado, que desarrolla con fidelidad la Ley de Bases, consta del título preliminar y de tres libros.

El libro I regula en su título I el contrato de obras; en el II, el de gestión de servicios públicos, y en el III, el de suministro.

El libro II se ocupa en el título I de la clasificación y registro de empresarios y en el II del registro de contratos.

El título único del libro III contiene las normas relativas a las fianzas y demás garantías en los contratos del Estado.

2. En el capítulo I del título preliminar se fija, en primer lugar, el ámbito de aplicación de la Ley, a la que quedan sometidos los contratos que tengan por objeto la ejecución de obras, la gestión de servicios del Estado o la prestación de suministros al mismo. Sólo en defecto del Ordenamiento jurídico-administrativo será de aplicación el Derecho privado.

En cuanto a los sujetos del contrato se regula la competencia de los órganos administrativos y la capacidad del empresario.

Los Jefes de los Departamentos ministeriales son los únicos facultados para celebrar los contratos, dentro de su competencia y previa consignación presupuestaria; sus actuaciones podrán ser objeto de desconcentración o delegación y deberá preceder acuerdo del Consejo de Ministros: primero, cuando los contratos tengan un plazo de ejecución superior a la vigencia del presupuesto correspondiente y hayan de comprometerse fondos públicos de futuros ejercicios, salvo que estén previstos en un plan general aprobado por Ley; y segundo, cuando la cuantía exceda de cincuenta millones de pesetas.

Podrán contratar como empresarios las personas naturales y jurídicas españolas o extranjeras con plena capacidad de obrar y que no se hallen comprendidas en alguna de las circunstancias que fija la Ley, siendo de aplicación a las empresas extranjeras las normas de ordenación de la industria y las que rigen las inversiones de capital extranjero, salvo acuerdo del Gobierno, en atención a la coyuntura económica, mediante disposiciones de carácter general y por un tiempo determinado. También podrán contratar agrupaciones de em-

presarios, de carácter temporal, los cuales quedarán obligados solidariamente y deberán nombrar un gerente o representante único de la agrupación.

El objeto del contrato deberá ser cierto, así como el precio, el cual se expresará en moneda nacional. La inclusión de cláusulas de revisión de precios se regirá por su legislación especial.

Los contratos se celebrarán, salvo las excepciones establecidas, bajo los principios de publicidad y concurrencia, no se entenderán perfeccionados hasta la aprobación por la autoridad competente, y se formalizarán en documento público, debiendo prestarse las fianzas previstas en la Ley, excepto los casos fijados en la misma.

La Administración puede concertar con los particulares los pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al Ordenamiento jurídico o a los principios de buena Administración. Dichos pactos y condiciones deben figurar en los pliegos de cláusulas particulares y generales, pero si los primeros contuvieran alguna contraria a las que constan en las segundas, deberá informar, con carácter previo y preceptivo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y el Consejo de Estado.

También se elaborarán con anterioridad a cada contrato los pliegos de prescripciones técnicas particulares y el Gobierno podrá establecer, previo dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, pliegos de condiciones técnicas generales.

La fiscalización del gasto originado por la contratación será ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado y sus Intervenciones delegadas y el Ministro de Hacienda, pasará al Tribunal de Cuentas, para su examen y toma de razón, todos los contratos cuyo importe inicial exceda de cinco millones de pesetas.

La Administración conserva la facultad de interpretar los contratos en que intervenga y de resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, pudiendo modificar los celebrados, dentro de los límites y con los requisitos que señala la Ley y siendo sus acuerdos ejecutivos.

Las cuestiones litigiosas sobre interpretación o cumplimiento de los contratos regulados por la Ley serán resueltas por el órgano competente del Departamento que haya celebrado el contrato y contra sus acuerdos habrá lugar al recurso contencioso-administrativo.

El capítulo II del título preliminar se refiere al régimen jurídico de los demás contratos del Estado, los cuales se regirán por sus nor-

mas privativas, y en su defecto: si están sometidos al Ordenamiento jurídico-administrativo, éste funcionará como derecho supletorio, siendo peculiarmente aplicables con tal carácter las normas de la Ley; si no están sometidas a dicho régimen se observarán, no obstante, los principios de la Ley, sobre competencia y procedimiento, a falta de reglas específicas al respecto, sin perjuicio de acudir como derecho supletorio a las Leyes civiles o mercantiles. Si los contratos carecieren de régimen específico se regularán por los principios expresados, según su naturaleza.

3. En el contrato de obras, la Ley otorga especial relieve a las actuaciones administrativas preparatorias del mismo, deroga la primacía absoluta de la subasta y crea la modalidad de subasta-concurso—pudiendo optar los Departamentos ministeriales entre ambas formas de adjudicación—, regula los efectos del contrato, dicta normas sobre su cesión y restringe la aplicación del *ius variandi*.

A todo contrato de dicha naturaleza deben preceder las siguientes actuaciones administrativas: elaboración y aprobación del proyecto, redacción y aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares y tramitación del expediente de contratación.

Los expedientes de contratación pueden ser de tres clases: de tramitación ordinaria, urgente o de régimen excepcional. La urgencia deberá acordarse por Orden ministerial, salvo si se trata de contratos de cuantía inferior a un millón quinientas mil pesetas; y tratándose de obras de emergencia a causa de acontecimientos catastróficos, sin necesidad de tramitar expediente previo, el Jefe del Departamento ministerial podrá ordenar la directa ejecución de las mismas y contratarlas libremente en todo o en parte, dando inmediata cuenta de su acuerdo al Consejo de Ministros.

Las formas de adjudicación de estos contratos son: subasta, concurso-subasta, concurso y contratación directa. Las dos últimas formas sólo serán de aplicación en los casos determinados en la Ley. Respecto a las subastas se regula el anuncio, el modelo de proposición y documentos que deben acompañarla, la composición y atribuciones de las mesas de contratación y la adjudicación definitiva, pudiendo en casos que se especifican rechazarse la adjudicación provisional. En los concursos-subasta las empresas interesadas deberán ser previamente admitidas a la licitación por el Departamento mi-

nisterial correspondiente, a cuyo efecto se establecerá en el pliego de cláusulas administrativas las especiales que hayan de regular dicha admisión previa y los documentos justificativos que se exijan, se acompañarán en sobre independiente de los preceptivos para la su-
basta.

Deberán formalizarse en escritura pública los contratos que hayan de anotarse o inscribirse en algún registro que exija el cumplimiento de este requisito y aquellos cuyo precio sea superior a quinientas mil pesetas, lo soliciten la Administración, o el contratista. Los demás contratos se formalizarán en documento administrativo, prohibiéndose en todo caso la contratación verbal.

Los efectos del contrato se regularán por la Ley y sus disposiciones complementarias, así como por los pliegos de cláusulas administrativas en lo que no resulte éste válidamente derogado por las particulares del contrato. Las obras se ejecutarán con sujeción estricta a lo estipulado en el contrato y a las instrucciones que sobre su interpretación diere por escrito el facultativo de la Administración al contratista, quien deberá cumplir los plazos parciales y el general fijados. Determina, además la Ley, los efectos de la mora del contratista y demora del pago por la Administración, y acepta el principio de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista, el cual no tendrá derecho a indemnización sino en los casos de fuerza mayor que se especifican. Respecto al *ius variandi* se dispone que la Administración podrá acordar la suspensión temporal de las obras abonando al contratista, si excediere de seis meses, los daños y perjuicios que efectivamente sufiere e introducir en el proyecto modificaciones que produzcan aumento, reducción y aun supresión de las unidades de obra marcadas en el mismo y a sustituir una clase de fábrica por otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata.

El contrato se extinguirá por resolución y por conclusión o cumplimiento del mismo. Enumera la Ley las causas de resolución y sus efectos cuando ésta sea por culpa del contratista como o consecuencia de actos de la Administración. Afectan al *ius variandi* como causas de resolución, las modificaciones del proyecto que alteren el precio del contrato en más o menos del 20 por 100 de su importe, la suspensión definitiva de las obras y la suspensión temporal por más de un año acordadas por la Administración. En cuanto al cumplimiento

del contrato se dictan normas sobre la recepción provisional y definitiva y sobre ruina de la construcción por vicios ocultos de la misma.

Se regula por primera vez la cesión del contrato y del subcontrato y se enumeran los casos en que las obras podrán ser ejecutadas por la propia Administración.

4. La regulación con carácter unitario del contrato de gestión de servicios públicos constituye una innovación importante de la Ley. El servicio debe, para poder ser objeto de contrato, tener un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares y no implicar el ejercicio de poderes soberanos.

Los servicios no podrán ser contratados en régimen de monopolio, salvo autorización expresa de la Ley, y deberá fijarse la duración de la gestión y sus prórrogas, no pudiendo el plazo total exceder de noventa y nueve años. En todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio de que se trate.

Las modalidades de la contratación son las siguientes: concesión, gestión interesada, concierto o sociedad de economía mixta; e irá precedida de la aprobación administrativa del proyecto de explotación y de las obras precisas, en su caso, de la redacción del pliego de cláusulas de explotación a que haya de acomodarse el servicio en sus aspectos jurídico, económico y administrativo y de la tramitación del expediente de contratación.

La adjudicación será, ordinariamente, mediante el procedimiento de concurso, salvo en los casos en que se admita la contratación directa, y el contrato se formalizará en escritura pública cuando sea precisa su inscripción en un Registro público o exija la ejecución de obras o instalaciones por importe superior a quinientas mil pesetas y en los demás casos en documento administrativo, sin perjuicio de que cualquiera de las partes pueda exigir, a su costa, la elevación a escritura pública.

La Ley fija, de acuerdo con la naturaleza del contrato, sus efectos, modificación, extinción y cesión, regulando especialmente los derechos de reversión y rescate del servicio por la Administración.

5. También la regulación, con carácter unitario, del contrato de suministro, constituye otra innovación de la Ley, la cual lo define como la compra de bienes muebles por la Administración en la que

concurra alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes, de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el negocio por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración; 2.ª que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y 3.ª que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deben ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración.

Las restantes adquisiciones de bienes muebles se regirán por la Ley del Patrimonio del Estado.

Deberá preceder al contrato la aprobación del pliego de bases del suministro y la tramitación del expediente de contratación, salvo si se trata de suministros menores que hayan de celebrarse en establecimientos comerciales abiertos al público en los que podrá sustituirse el pliego por una propuesta de adquisición razonada. Se considerarán suministros menores los que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro cuyo importe no exceda de 25.000 pesetas.

La adjudicación de estos contratos será, ordinariamente por el procedimiento de concurso, salvo los casos de contratación directa enumerados por la Ley. Los que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro se verificarán a través de la Junta de Compras radicada en cada Departamento ministerial, excepto si el Gobierno acuerda, en casos especiales, la creación de una Junta de Compras de carácter interministerial.

La formalización de este contrato ofrece las particularidades de que en las compras directas de suministros menores realizadas en establecimientos comerciales abiertos al público hará las veces de documento contractual la pertinente factura.

De acuerdo con la naturaleza del contrato, la Ley regula sus efectos esenciales y su modificación y extinción.

6. La clasificación y registro de los empresarios es la innovación más importante de la Ley y la que, una vez consolidada, se traducirá en una transformación fundamental de la contratación administrativa.

Mediante ella se lograrán garantías financieras y técnicas adecuadas a las obras que pueden confiarse a una empresa, aunque con

la inevitable limitación de la libertad de concurrencia. El Derecho comparado ofrece precedentes a esta reforma.

Con la indicada finalidad dispone la Ley que para contratar con el Estado la ejecución de una obra superior a cinco millones de pesetas, será requisito indispensable que el contratista haya obtenido previamente la correspondiente clasificación por el Ministro de Hacienda. También será precisa la previa clasificación cuando, siendo la obra a contratar inferior a cinco millones de pesetas, tenga el contratista adjudicados y en vigor contratos del Estado cuyo importe rebase la citada cifra. El límite de cinco millones podrá ser elevado o disminuido por disposición del Ministerio de Hacienda con arreglo a las exigencias de la coyuntura económica.

La clasificación de las empresas se hará con arreglo a sus características fundamentales y determinará la categoría de los contratos a cuya adjudicación pueden concurrir u optar por razón del objeto y cuantía de los mismos, pudiendo tener en cuenta además el total volumen de obra que puedan concertar para su simultánea ejecución.

Los acuerdos de clasificación se adoptarán por el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en la que se constituirá una Comisión Clasificadora que, por delegación permanente de ella, entenderá en cuantos expedientes se relacionen con la clasificación de contratistas.

Las agrupaciones temporales de contratistas serán clasificadas mediante la acumulación de las características de cada uno de los asociados, expresadas en sus respectivas clasificaciones.

El Ministro de Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y previa formación del expediente administrativo, con audiencia del interesado, podrá disponer de suspensión temporal de las clasificaciones acordadas o la anulación definitiva de las mismas.

Los acuerdos del Ministro de Hacienda sobre clasificación y sobre la revisión, suspensión o anulación de las mismas, podrán ser impugnadas en alzada ante el Consejo de Ministros y contra la decisión de éste habrá lugar a recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo.

La celebración de contratos por cuantía superior a cinco millones de pesetas que no estén clasificadas tendrá que ser autorizada por el Consejo de Ministros.

Las indicadas normas de clasificación podrán hacerse extensivas a los contratos de suministro por acuerdo del Gobierno.

En el Registro Oficial de Contratistas existente en el Ministerio de Industria serán inscritos los empresarios clasificados, debiendo consignarse en la inscripción la clasificación respectiva.

7. También crea la Ley en el Ministerio de Hacienda, bajo la dependencia directa de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, un Registro de Contratos que permite a la Administración un exacto conocimiento de los por ella celebrados, así como de las incidencias que origine su cumplimiento.

8. Constituye un precedente de las fianzas para asegurar la seriedad de las ofertas y el cumplimiento de los contratos de obras de Ley de 22 de diciembre de 1960, cuyos principios se acogen en el texto articulado.

La fianza provisional debe equivaler al 2 por 100 del presupuesto total de la obra y la definitiva al 4 por 100, pudiendo constituirse en metálico o títulos de la Deuda pública en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales, admitiéndose también el afianzamiento mediante aval constituido en forma reglamentaria en la provisional y facultándose al Ministro de Hacienda para ampliar este medio de garantía cuando se trate de fianza definitiva.

En casos especiales los Jefes de los Departamentos ministeriales podrán establecer una fianza complementaria de hasta un 6 por 100, en metálico, títulos de la Deuda, o mediante aval.

El Gobierno podrá acordar con carácter general, para los contratos de obras en que concurren determinadas circunstancias la constitución de garantías especiales mediante retenciones en las certificaciones de obras en una cuantía proporcional al importe de las mismas y que no podrá exceder en ningún caso de su 10 por 100.

Lo dispuesto sobre fianzas y demás garantías para los contratos de obras se aplicará a los de gestión de servicios y suministros, con las modificaciones exigidas por la naturaleza de los mismos.

9. Las principales disposiciones finales de la Ley son las siguientes: Entrará en vigor el 1 de junio de 1965, siendo de aplicación a los contratos que se preparen por la Administración con posterioridad a esa fecha, quedando expresamente derogados el capítulo V de

la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, reformado por la Ley de 20 de diciembre de 1952 y la Ley de Fianzas de 20 de diciembre de 1960.

Será de aplicación, con ciertas especialidades, a los Organismos autónomos regulados por la Ley de 26 de diciembre de 1958.

Las normas que establecen la necesidad de previa clasificación de los contratistas serán exigibles transcurrido un año de la entrada en vigor de la Ley, pudiendo el Gobierno prorrogar dicho plazo.

10. La Ley 31/65 de 4 de mayo establece las retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, distinguiendo entre funcionarios de carrera y de empleo.

No se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley, entre otros, los funcionarios de la Administración de Justicia, pero el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, previa iniciativa de los Ministerios de Justicia y Trabajo, remitirá a las Cortes los correspondientes proyectos de Ley sobre retribución de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia que dependan administrativamente de cada uno de ellos, que se acomoden en lo posible al criterio de la Ley general y que recojan especialidades propias de su función. En su virtud quedan vigentes las equiparaciones a funcionarios de la Administración de Justicia que resultan de la Ley y Reglamento Hipotecario.

El sueldo de cada funcionario de carrera resultará de la aplicación al sueldo base del coeficiente multiplicador que corresponda al Cuerpo a que pertenezca. Se fija el sueldo base en 36.000 pesetas anuales y se establece un cuadro de coeficientes multiplicadores del 1 al 5,5. También tendrán derecho a un incremento sucesivo del 7 por 100 del sueldo personal inicial en el Cuerpo o plantilla a que pertenezcan por cada tres años de servicios efectivos prestados a la Administración Civil del Estado, desempeñando plaza o destino en propiedad. Percibirán, asimismo, dos pagas extraordinarias en cuantía igual cada una de ellas a una mensualidad del sueldo y trienios.

El régimen de los complementos de sueldo, gratificaciones e incentivos, con la cuantía global que figura en los Presupuestos Generales del Estado, se fijará por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y a iniciativa de los Ministerios interesados,

previo informe de la Comisión Superior de Personal, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

El Gobierno por Decreto, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe de la Comisión Superior de Personal, regulará el complemento familiar, pudiendo incrementar hasta un ciento por ciento las prestaciones de Ayuda Familiar, en su cuantía máxima actual, conceder un complemento especial a los funcionarios con hijos subnormales, inválidos o ciegos e introducir las modificaciones que estimen necesarias. No habrá diferencia, por este concepto, entre las retribuciones que perciban los subalternos y los demás funcionarios.

El sueldo, los complementos de destino, de dedicación especial y los incentivos corresponderán a una jornada de trabajo, que a estos solos efectos se fija en cuarenta y dos horas semanales. Ciertas retribuciones se reducirán en los casos en que los funcionarios prestaren servicio durante una jornada menor a dichas cuarenta y dos horas.

Respecto a los funcionarios de empleo, si son interinos percibirán el sueldo y las pagas extraordinarias del Cuerpo de que ocupen vacante, y si son eventuales, sus retribuciones se fijarán por el Ministro de Hacienda, a propuesta de los Ministros interesados, previo informe de la Comisión Superior de Personal y no podrán rebasar los límites de los créditos globales autorizados a tal fin. Los interinos tendrán también derecho a complementos de sueldo, indemnizaciones, gratificaciones e incentivos cuando legalmente procedan y en la cuantía que determine el Ministro de Hacienda a propuesta de los Ministros interesados y previo informe de la Comisión Superior de Personal.

El régimen de retribuciones establecidas en la Ley se aplicará fraccionariamente durante cuatro años sucesivos, contados a partir del momento de su entrada en vigor.

Innovación importante de la Ley consiste en disponer que las tasas y exacciones parafiscales y todos los ingresos extrapresupuestarios, con las excepciones que detalla, ingresarán directamente en el Tesoro y figurarán como ingresos públicos en los Presupuestos Generales del Estado.

También dicta normas para no alterar, salvo causa justificada,

las situaciones presentes, mediante la creación de un complemento especial de sueldo.

El Decreto 1.427/65 de 28 de mayo ha asignado los coeficientes multiplicadores de los distintos Cuerpos de funcionarios, figurando el Cuerpo facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado con el coeficiente cinco.

FRANCISCO DE COSSÍO CORRAL.