



BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

19 de febrero de 1992

Núm. 118-1

PROPOSICION DE LEY

122/000104 Modificativa de las normas de contratación del sector público.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000104.

AUTOR: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Proposición de Ley modificativa de las normas de contratación del sector público.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín y notificar al autor de la iniciativa, recabando del mismo los antecedentes que, conforme al artículo 124 del Reglamento, deben acompañar a toda Proposición de Ley.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de febrero de 1992.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa.**

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y ss. del Reglamento de la Cámara, tiene el honor de presentar la siguiente Proposición de Ley modificativa de las normas de contratación del sector público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las reformas que el Gobierno socialista ha promovido no han contribuido a la eficacia y en cambio sí han posibilitado posibles arbitrariedades en la contratación del sector público.

Se ha suprimido la subasta como forma normal de contratación, pues ya el Concurso puede ser utilizado siempre que la Administración así lo declare como conveniente. Y la subasta era la forma de adjudicación más adecuada para cerrar el camino a la arbitrariedad al tener que otorgarse el contrato a la oferta económicamente más ventajosa, oferta que había de presentarse con garantía de secreto.

El Concurso, tal como está regulado, puede ser usado por las Autoridades, con un mínimo esfuerzo, para otorgar contratos de la máxima cuantía e importancia a quienes deseen, pues basta para ello con introducir condiciones o características que se sabe que sólo pueden ser aportadas en el momento de la contratación por el empresario al que se desea favorecer. El recurso a

los Tribunales es prácticamente inoperante y basta para comprobarlo leer las sentencias que recaen al respecto. Y por otra parte, los Tribunales de lo contencioso, con la actual legislación, se niegan a revisar las decisiones discrecionales o subjetivas de la Administración, con lo que basta que el órgano contratante alegue que la circunstancia apreciada es la más conveniente para el interés público, para que el enjuiciamiento revisor quede sustancialmente cerrado.

A su vez, la contratación directa se ha ampliado a supuestos injustificados, amén de ser en gran medida discrecional en la apreciación de sus causas, y permitir aplicaciones fraudulentas como la del fraccionamiento de contratos en varios de pequeña cuantía que habilitan estas formas de adjudicación. Con ello se facilita la adjudicación de contratos a quien se quiera, sin tener que tomarse las molestias de justificación aparente que exige el Concurso.

Con la presente Proposición de Ley, se vuelve a restablecer la vigencia como sistema normal de la subasta. Se admite no obstante que haya un trámite previo de preselección de contratistas, basado en razones objetivas, pero exigiendo la justificación y prueba en el expediente de las razones de la preselección. Igualmente se admite el rechazo de las adjudicaciones definitivas por bajas temerarias que pongan en peligro el buen fin del contrato, pero con un sistema de garantías y responsabilidades por los daños que injustificadamente se puedan causar con tal rechazo.

Para acudir al sistema de concurso, se requiere la justificación y prueba en el expediente de las razones que apoyan tal opción, estableciendo los criterios de ponderación y las puntuaciones que correspondan a tal criterio, con justificación y prueba en el expediente de todo ello.

En la Contratación directa, se comienza por disponer que la Administración ha de comunicar el contrato a las organizaciones representativas de contratistas del sector, para que puedan aportar ofertas en el plazo prudencial que se fije. Y hay que valorarlas todas y explicar por qué se elige una y no otras. Ya que el procedimiento actual de consulta de tres empresarios es un trámite carente de garantías. La Administración elige su contratista y con preguntar a otros dos que no están en condiciones de acudir a la oferta en ese momento y circunstancias, ha cubierto el expediente.

Aparte de ello se restringen los casos de contratación directa a los estrictamente necesarios, y suprimiendo algunos que carecen de justificación objetiva para necesitar precisamente ese sistema y no otro de los legales. Se obliga a la justificación y prueba en el expediente de las causas de excepción que habilitan la contratación directa, y se crean mecanismos que impiden fraudes, como el de la fragmentación de contratos en Planes u operaciones globales.

Se invierte la carga de la prueba sobre la conveniencia de acudir al Concurso Subasta, o al Concurso o a la Contratación directa, así como de todos los elementos que han de servir para valorar las ofertas, de modo

que ha de ser la Administración quien la aporte y en el expediente administrativo, antes de dictarse el acto decisorio correspondiente, sin que valgan otros elementos comprobatorios no obrantes en tiempo y forma en el expediente. Como garantía de lo cual se establece el derecho de los ciudadanos posibles candidatos a contratistas, a tener constancia documental de los elementos de prueba considerados por la Administración en cada momento procedimental, impidiendo su incorporación posterior. La simple falta de prueba en el expediente, de los elementos en cuya virtud adoptó la decisión llevará consigo la anulación del Acuerdo.

Y se permite, con la carga de la prueba sobre el recurrente, que se pueda anular el proceso, asimismo, mediante la acreditación del error de la Administración al establecer criterios de ponderación inadecuados para la selección de contratistas, o su aplicación. Pero disponiendo que no dejará de efectuarse el enjuiciamiento so pretexto de que el criterio administrativo es discrecional o subjetivo, por lo que los Organos revisores, administrativos o jurisdiccionales, habrán de entrar a conocer de la adecuación de los elementos probados con los fines que deben perseguirse en la actuación del Organó contratante.

En todo el proceso de contratación se busca identificar y responsabilizar a la persona que propone cada decisión, y a las que la adoptan, para que en su caso puedan ser sometidas a las acciones que procedan por los daños que causen. Precepto que se complementa con otra Proposición que hoy presenta también el Grupo Popular, que actualiza y equipara las responsabilidades de Altos Cargos de la Administración, con la hoy vigente para Administradores de Sociedades Mercantiles.

El Proyecto, regula no sólo los contratos típicos de las Administraciones Públicas (sin perjuicio de otro paralelo que el mismo Grupo Popular presenta simultáneamente en relación con la legislación del Patrimonio), sino también los de Empresas Públicas, aunque actúen en régimen de Derecho Privado y salvo en cuanto a los actos habituales de su tráfico comercial e industrial.

Y por otra parte, se regula no solo el ámbito de contratación de la Administración del Estado y sus Organismos, y empresas, sino también, en la misma medida, el de todas las Administraciones Autonómicas o Locales. Razón por la cual la Ley se concibe como de Bases a los efectos constitucionales.

Con ello, al mismo tiempo se habilita al Sector Público de la flexibilidad que realmente necesita para ser eficaz.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presenta el siguiente texto como,

PROPOSICION DE LEY

Artículo 1.º

Los contratos de obras, servicios y suministros de todas las Administraciones Públicas del Estado y de los

Organismos y Empresas de ellas directa o indirectamente dependientes, se regirán por lo dispuesto en la presente Ley en los aspectos que la misma regula. Se exceptúan los contratos de los Entes o Empresas del sector público que actúen en régimen de Derecho Privado, pero tan sólo en cuanto a la actividad típica de su tráfico comercial o industrial.

Los contratos administrativos y privados distintos de los anteriormente indicados de las Administraciones y Organismos y Empresas del sector público también se regirán por las normas de esta Ley, pero los preceptos de la misma podrán ser alterados para ellos en normas de desarrollo, en la medida mínima imprescindible para adaptarlos a su objeto especial, justificando expresa y suficientemente la necesidad de la adaptación en el propio expediente y sin menoscabo de las garantías de objetividad que esta Ley consagra. Igualmente se exceptúan de estos requisitos los contratos de Organismos o Empresas del sector público que actúen en régimen de Derecho Privado, en cuanto a los actos típicos de su tráfico comercial o industrial.

Artículo 2.º

Los contratos comprendidos en el ámbito de esta Ley, tendrán las siguientes formas de adjudicación:

1. Subasta.
2. Concurso.
3. Contratación Directa.

La Subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al oferente que, sin exceder de aquél haga la proposición económica más ventajosa.

En el Concurso la adjudicación recaerá en el oferente que, en conjunto haga la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto, si ningún licitador llega a acreditar el mínimo de Puntos preestablecidos.

En la contratación directa el contrato será adjudicado al empresario que libre aunque justificadamente elija la Administración.

La Subasta y el Concurso habrán de garantizar la libre concurrencia en condiciones de igualdad de todos los interesados que reúnan los requisitos exigibles.

La contratación directa y salvo en los contratos declarados secretos, requerirá que el órgano contratante haya comunicado su voluntad de realizar el contrato y sus características a la organización más representativa de empresarios del sector correspondientes en el ámbito territorial de sus competencias, con fijación del tiempo prudencialmente necesario para recibir proposiciones, y resuelva tras valorar objetiva y justificadamente dichas proposiciones. En todo caso, el órgano contratante, habrá de consultar al menos a tres empresas del mismo sector capaces de asumir el contrato en él.

Artículo 3.º

Al acordarse la subasta, el órgano contratante podrá establecer criterios de preselección de los contratistas, que serán públicos, objetivados, y razonados en el expediente, que contendrá la justificación por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, documentado en el mismo expediente, y con la firma y datos de la persona que propone la restricción y de quien la acuerda.

Las propuestas económicas en la subasta serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen el secreto hasta el momento de la licitación pública. Si existe fase de preselección de contratistas, en ella la oferta económica habrá de permanecer secreta.

El órgano contratante podrá rechazar la adjudicación definitiva de un contrato a la mejor oferta económica cuando la baja sea temeraria y haga razonablemente peligrar el buen fin del contrato, tras oír las alegaciones del contratista. No obstante, no podrá negarse la adjudicación definitiva si el contratista, frente a la propuesta de rechazo, garantiza en forma adecuada el buen fin del contrato o el abono de la indemnización correspondiente. En el expediente habrá de constar los datos y firmas de las personas que propongan el rechazo de la adjudicación definitiva por baja temeraria y de quienes la acuerden, los cuales responderán solidariamente frente al contratista por los daños que le causen por el rechazo o por el coste de la garantía adicional que haya de aportar el contratista para superarlo, en caso de que se acredite que fue inadecuado en sus circunstancias.

Artículo 4.º

El órgano competente de contratación, podrá excluir la forma de adjudicación de subasta y acudir al concurso, cuando considere necesario otorgar un contrato en función de circunstancias que no contemplen exclusivamente las ofertas económicas de la contraparte.

Para ello será imprescindible que en el mismo expediente de contratación figure la justificación razonada de los motivos que aconsejan el concurso en vez de la subasta, así como de los criterios que han de tomarse en consideración para la selección, objetivados y concretamente baremados. La justificación de todos estos elementos habrá de estar documentada y acreditada en el expediente por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

En el expediente del concurso habrán de figurar los datos y firmas de las personas que propongan y acuerden tanto la utilización del sistema de concurso, como de los distintos elementos y criterios que han de configurarlo.

Artículo 5.º

Excepcionalmente, el órgano contratante podrá acordar la contratación directa, si previamente en el expe-

diente se razona y justifica documentalmente con relación a cualquier medio de prueba admisible en Derecho, con los datos y firmas de personas que lo proponen y acuerdan, que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que no es posible promover la concurrencia en la oferta o que por circunstancias técnicas o excepcionales no conviene al interés público promoverla.

2. Que el contrato es de reconocida urgencia surgida como consecuencia de necesidades apremiantes, urgencia que no pueda ser satisfecha por otros procedimientos previstos en las leyes.

3. Que se trate de contratos con cuantía inferior a 50 millones de pesetas.

4. Que el objeto del contrato sea artístico, o siendo fundamentalmente artístico, los elementos no artísticos resulten inseparables a efectos de contratación.

5. Los que sean declarados secretos según la Ley de Secretos Oficiales y los que el Ministro de Defensa por razones de Seguridad Nacional declare exceptuados de la concurrencia; pero en uno y otro caso, solo si el objeto de tales contratos no puede ser directamente atendido o satisfecho con medios de la propia Administración.

6. Los contratos que no hayan llegado a adjudicarse por falta de licitadores, o por haberse declarado desiertos, o por no haber acudido a formalizarlos el adjudicatario sin que los situados en posiciones sucesivas acudan a formalizarlos tampoco, o por haber sido resueltos; si bien en todos estos casos la adjudicación directa habrá de respetar las condiciones fundamentales de la contratación anteriormente prevista o realizada y el límite de precio establecido.

En el expediente habrá de figurar también el precio de contratación que se establezca, justificando documentalmente con relación a cualquier medio de prueba admisible en Derecho, su cuantía, y datos y firmas de proponentes y personas que lo acuerdan. Además de la constancia de los trámites de publicidad y apertura de concurrencia que en otro artículo de esta Ley se establece para los supuestos de contratación directa, justificando documentalmente las razones de la selección efectuada con iguales datos y firmas de proponentes y personas que sobre ello resuelven.

Artículo 6.º

Los Acuerdos de Contratación, determinación de su forma de adjudicación y aprobación de sus elementos, bases, baremos o pliegos, serán de la competencia del Consejo de Ministros, del Gobierno de la Comunidad Autónoma o del Pleno de la Corporación Local, según el ámbito en que se encuadre el órgano o empresa interesado en la contratación, cuando el contrato tenga una cuantía superior a 500, 250 o más del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto de la Entidad Local respectivamente. Su adjudicación y formalización puede

atribuirse a miembros del respectivo Gobierno o Comisión de Gobierno de la Corporación Local.

Cuando la cuantía de los contratos, se sitúe por debajo de los límites señalados, los acuerdos de contratación, formas de adjudicación, elementos, bases, baremos o pliegos, habrán de aprobarse respectivamente por un Ministro o equivalente de Comunidad Autónoma o por la Comisión de Gobierno de la Corporación Local correspondiente. Su adjudicación y formalización puede atribuirse en su caso al órgano superior de administración del ente o empresa a la que afecta el contrato.

Artículo 7.º

Las Leyes de Presupuestos del Estado podrán revisar las cuantías establecidas en esta Ley para tomar en consideración la evolución del Índice de Precios al Consumo.

Artículo 8.º

Los expedientes de contratación habrán de estar foliados correlativamente. Se cerrarán en una primera fase cuando se adopte el acuerdo de promover el contrato con sus bases, forma de adjudicación, pliegos y bases, con un índice de documentos firmado por quien tenga facultad certificante en el órgano competente para adoptar el Acuerdo. Y otro cierre en segunda fase, con las mismas características al adjudicarse el contrato.

Artículo 9.º

Toda persona que por su profesión, dedicación habitual u objeto social, pueda concurrir a la licitación de un contrato, o por alguna otra circunstancia que le confiera un interés de principio en dicho contrato, sin necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos concretamente exigidos para el mismo, tiene derecho a obtener con gastos a su cargo, fotocopias diligenciadas del expediente de contratación y certificación sobre todos los documentos que sobre una determinada materia existen en el expediente en el momento en que la certificación se solicita.

Artículo 10.º

Constituirá fraude de ley, el fraccionamiento de operaciones contractuales que altere el sistema de adjudicación de contratos o la competencia para adoptar acuerdos sobre los mismos.

En todo expediente de contratación, por funcionario competente se hará constar, bajo su responsabilidad, que la operación a contratar, no forma parte de un Plan o conjunto de operaciones que fuera susceptible de con-

tratarse en conjunto, dando lugar a alteraciones en el sistema de adjudicación o competencia previsto para el contrato del expediente. No se considerará que impide la contratación conjunta la falta de trámites administrativos sobre parte del Proyecto o Plan, ni tampoco el agotamiento de fondos presupuestados cuando ello ocurra en los tres últimos meses del ejercicio económico, si estuvieren proyectados nuevos fondos para fines del mismo Proyecto o Plan global en el presupuesto que estuviere aprobado o en trámite de aprobación para el ejercicio siguiente.

Si un órgano contratante decidiera la Reforma o ampliación de un contrato adjudicado y ello supusiera un incremento en el precio total del contrato de más del 20% del mismo, y siempre que con tal reforma o ampliación se llegará a unas cifras de contrato que globalmente considerado habría provocado alteración de las normas de competencia o sistema de adjudicación sobre las aplicadas, la aprobación de la reforma o ampliación llevará consigo la apertura de expediente para depurar la rentabilidad de los funcionarios y autoridades que hayan propuesto y acordado el contrato base. Se ofrecerá ser parte a todos los efectos en este expediente, a todas aquellas personas que licitaron en el contrato base, y también lo serán si así lo solicitan las Organizaciones representativas del sector empresarial correspondiente.

Artículo 11.º

Todos los contratos regulados por esta Ley, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y órganos contratantes, en los aspectos que esta Ley contempla, serán revisables por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Los actos de las empresas del sector público, regulados por esta Ley, y aunque se trate de empresas que actúen en régimen de Derecho Privado, están sometidos al Derecho Administrativo, y son recurribles en alzada, en vía administrativa, ante el Pleno de la Corporación Local de que dependan, o ante el Ministro del Gobierno Central o equivalente Autonómico que tutele, dirija o controle directa o indirectamente a la empresa en cuestión.

Artículo 12.º

En trámite de revisión administrativa o jurisdiccional, se anularán aquellos acuerdos de contratación que en sí mismos no contengan pruebas suficientes para justificar: a) en las subastas, la necesidad de preselección y de los concretos criterios de preselección establecidos; b) en los concursos, la necesidad del sistema de concurso, y de los criterios de selección establecidos, de sus baremos, puntuaciones y condiciones; c) en las contrataciones directas, la justificación de la causa alegada para acudir al sistema, de los procedimientos de concurrencia establecidos en esta Ley y de las razones por las que se optó por un contratista y se desechó a otros.

Los acuerdos se anularán sin más que constatar que en el expediente no existen pruebas que justifiquen las medidas enunciadas y adoptadas y aún cuando en momento posterior se aportara tal prueba.

Además de la causa de anulación establecida en el artículo anterior, y sin perjuicio de las que procedan por aplicación de otras leyes, también se anularán los acuerdos en vía administrativa o jurisdiccional, si el impugnante acredita que alguna de las justificaciones o pruebas tomadas en consideración en el expediente y habilitantes de la decisión es falsa o errónea.

En ningún caso los órganos revisores administrativos o jurisdiccionales podrán abstenerse de enjuiciar el cumplimiento de los fines y requisitos de esta Ley so pretexto de discrecionalidad o subjetividad de las decisiones de los órganos de contratación.

Siempre que por aplicación de esta Ley se anule un contrato, la Administración competente abrirá necesariamente expediente de depuración de responsabilidades para con la Administración y para con los ciudadanos, a las autoridades y funcionarios causantes de la irregularidad.

Artículo 13.º

La presente Ley tiene el carácter de básica a los efectos del artículo 149 de la Constitución.

Madrid, 3 de febrero de 1992.—**Rodrigo de Rato Figaredo**, Portavoz.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008-Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961