

Crónica legislativa

SUMARIO: *Reglamento General para la aplicación y desarrollo de la Ley de Contratos del Estado*: 1. Su estructura. 2. Negocios que quedan fuera de la Ley de Contratos. 3. Normas reguladoras de los Contratos del Estado no comprendidos en el artículo 1.º de la Ley. 4. Reglas sobre competencias y procedimiento aplicable a todos los Contratos del Estado. 5. Contratos sometidos, por razón de su naturaleza, al ordenamiento jurídico-administrativo. 6. Normas aplicables a los contratos sometidos de modo supletorio al Ordenamiento jurídico-administrativo. 7. Contratos atípicos o innominados. 8. Competencia de la jurisdicción ordinaria, salvo respecto a los actos jurídico-separables, en los contratos excluidos del Ordenamiento jurídico-administrativo. 9. Normas generales aplicables a los contratos de obras, servicios y suministros. 10. Requisitos esenciales para su validez. 11. De los pliegos de cláusulas y prescripciones. 12. De la fiscalización del gasto en la contratación. 13. De la invalidez de los contratos. 14. Prerrogativas de la Administración. 15. Jurisdicción.

I

El *Boletín Oficial del Estado* de 31 de enero de 1968 publicó el Decreto de 28 de diciembre de 1967, cuyo artículo único aprueba el Reglamento General para la aplicación y desarrollo de la Ley de Contratos del Estado.

Dicho Reglamento ejecutivo desarrolla los preceptos del texto articulado de la Ley, con el propósito de brindar en un solo cuerpo legal el régimen jurídico completo de la expresada actividad administrativa.

Contiene 398 artículos, nueve disposiciones adicionales y una derogatoria, y está clasificado en un título preliminar y cuatro libros.

El título preliminar se ocupa de los contratos del Estado en general.

Los títulos del libro I son los siguientes: 1) de los contratos de obras, servicios y suministros; 2) del contrato de obras; 3) del con-

trato de gestión de servicio público; 4) del contrato de suministro.

Los títulos del libro II son: 1) de las fianzas y demás garantías en los contratos del Estado; 2) de las fianzas y demás garantías en los contratos de gestión de servicio público; 3) de las fianzas y garantías en el contrato de suministro.

El libro IV contiene en un solo epigrafe normas especiales para la contratación de los Organismos Autónomos.

Por su importancia o novedad se recogen a continuación algunos preceptos del título preliminar y del título I del libro 1.º

II

Quedan fuera del ámbito de la Ley de Contratos los siguientes negocios de la Administración: 1) la relación de servicios y los contratos sobre personal regulados por la Legislación de Funcionarios; 2) las relaciones jurídicas de prestaciones reglamentarias, entendiéndose por éstas aquellos negocios que, bajo la forma de cualquier tipo contractual, se celebren entre la Administración y los particulares, como consecuencia de la prestación de un servicio público que los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa o tasa de aplicación general a personas indeterminadas, ostentando esta naturaleza los negocios con servicios de correo, depósitos en la Caja General, uso de almacenes o instalaciones administrativas y otras operaciones análogas; 3) las operaciones que celebra el Estado con particulares que, por referirse a bienes o derechos intervenidos, como las divisas, el oro, el trigo y productos estancados o prohibidos, resulte mediatizado su tráfico por disposiciones legales; 4) los convenios especiales que celebre el Estado con las Corporaciones Locales u otros entes de Derecho público; 5) los convenios que celebre el Estado con otros Estados extranjeros o con entidades de Derecho público internacionales; 6) los contratos del Estado que se celebren y ejecuten en territorio extranjero, y 7) los exceptuados expresamente por una Ley.

La no aplicación de la legislación especial de contratos del Estado a los referidos negocios, que seguirán regulándose por sus

normas peculiares, no excluyen el que los principios de aquélla deban ser tenidos en cuenta para resolver las dudas o lagunas que pudieran plantearse.

III

Los contratos que no tengan por objeto directo la ejecución de obras o la gestión de servicios del Estado o la prestación de suministros, tales como las de compraventa de inmuebles, de muebles que no tengan la consideración de suministros, préstamos, depósito, transporte, arrendamiento, explotación patrimonial, laborales o cualesquiera otros se regirán por sus normas privativas, y, en su defecto, se observarán las reglas siguientes: 1.ª, cuando se trate de contratos que, según su naturaleza, deban quedar sometidos al Ordenamiento jurídico-administrativo, éste funcionará como derecho supletorio, siendo peculiarmente aplicables con tal carácter las normas de la Legislación de Contratos del Estado; 2.ª, si la naturaleza del contrato excluye la aplicación general del Ordenamiento jurídico-administrativo, se observarán, no obstante, los principios comunes establecidos en la Ley de Contratos sobre competencia y procedimiento, a falta de reglas específicas al respecto, sin perjuicio de acudir como derecho supletorio a las Leyes civiles y mercantiles.

Los contratos que celebre el Estado, y que carezcan en el Ordenamiento jurídico de régimen específico, se regularán, según su naturaleza, por las reglas antes expresadas.

Se considerarán normas privativas o específicas, reguladoras de determinados contratos del Estado, aquellas de índole administrativa que sean de obligado cumplimiento para los órganos de la Administración al tiempo de celebrar los respectivos negocios.

IV

Deben quedar sometidos al Ordenamiento jurídico-administrativo, por razón de su naturaleza, además de los contratos de obras, de gestión de servicios, de suministros y de los designados expresamente en el Reglamento, aquellos otros en que coincidan

las siguientes circunstancias: 1.ª, que la prestación que se haya comprometido a entregar el particular esté directamente vinculada a las necesidades de un servicio público que requiera precisamente aquella prestación para su desenvolvimiento regular; 2.ª, que las obligaciones del contrato particular exijan un tiempo de ejecución o revistan características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela de interés público durante el desarrollo del contrato.

V

Cuando el Ordenamiento jurídico-administrativo deba funcionar como derecho supletorio, el órgano administrativo deberá incluir en el contrato las cláusulas pertinentes declaratorias de las prerrogativas administrativas. A estos efectos, a dichos contratos se les aplicarán las reglas establecidas sobre el particular en la Legislación de Contratos del Estado cuando no contradigan sus normas privativas y en especial se tendrán en cuenta las siguientes: 1.ª, la necesidad de que el particular contratante preste garantía y fianza para asegurar el cumplimiento de su obligación; 2.ª las prerrogativas de la Administración, una vez celebrado el contrato, en orden a su interpretación, modificación y resolución; 3.ª, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las cuestiones que puedan plantearse, de conformidad con su Ley reguladora.

VI

Los contratos excluidos del Ordenamiento jurídico-administrativo son, generalmente, aquellos contratos típicos de Derecho privado, civil o mercantil, en los que no concurren circunstancias que hagan preciso el ejercicio de prerrogativas administrativas.

Esto no perjudica el derecho de la Administración a proponer, en su caso, la inclusión de cláusulas convenientes a los fines administrativos a que sirve el contrato, las cuales tendrán los efectos que determine el Derecho civil o mercantil.

VII

Cuando se trate de contratos que carezcan en el Ordenamiento jurídico de régimen específico, como los atípicos o innominados, deberán cumplirse, en todo caso, las prescripciones sobre competencia y procedimiento, y se aplicarán, además, las prerrogativas administrativas cuando, atendiendo a la naturaleza del negocio, deba quedar sometido al Ordenamiento jurídico-administrativo.

VIII

La jurisdicción ordinaria será la competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos excluidos del Ordenamiento jurídico-administrativo. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la competencia y procedimiento de contratación, y, en consecuencia, podrán ser impugnados en la jurisdicción contencioso-administrativa. La anulación de tales actos llevará consigo la del contrato, que entrará en fase de liquidación, sin necesidad de plantear nuevo proceso ante la jurisdicción ordinaria. Los actos separables podrán también ser acumulados de oficio, conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo.

IX

Las normas generales aplicables a los contratos de obras, servicios y suministros, son las que afectan: 1.º, a los requisitos esenciales para su validez; 2.º, a los pliegos de cláusulas y prescripciones; 3.º, a la fiscalización del gasto en la contratación; 4.º, a la invalidez de dichos contratos; 5.º, a las prerrogativas de la Administración, y 6.º, a la jurisdicción competente.

X

Los Jefes de los Departamentos ministeriales son los únicos facultados para celebrar, en nombre del Estado, los contratos a que se refiere la Ley de Contratos del Estado y el Reglamento, dentro del ámbito de su competencia y previa consignación presupuestaria para este fin. El Reglamento, respecto a este requisito, regula la desconcentración o la delegación de dichas atribuciones y los casos en que se necesite la autorización del Consejo de Ministros.

Están facultadas para contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas españolas o extranjeras, que, teniendo plena capacidad de obrar, no se hallen comprendidas en los casos de prohibición o incompatibilidades que enumeran la Ley y Reglamento. Este último regula los requisitos que deben reunir las Empresas extranjeras, cómo debe acreditarse ante la Administración la personalidad de las Empresas, y el caso especial de contratación con agrupaciones de empresarios.

El objeto del contrato deberá ser cierto y susceptible de cumplir el fin previamente determinado por el servicio competente. El Reglamento regula lo que se refiere al objeto en relación con el expediente administrativo.

Todo contrato deberá contener un precio expresado en moneda nacional. El Reglamento regula el abono del precio en función de las prestaciones afectuadas, las cláusulas sobre revisión de precios, y que éstos deben ajustarse a los valores vigentes en el mercado, y también el caso especial de pagos en moneda extranjera.

Los contratos se celebrarán, salvo las excepciones establecidas, bajo los principios de publicidad y concurrencia; no se entenderán perfeccionadas hasta su aprobación por la Autoridad competente, se formalizarán en documento público y deberá prestarse la fianza correspondiente, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Contratos del Estado.

XI

La Administración puede concertar con los particulares los pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al interés público, al Ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración.

El Reglamento regula los pliegos de cláusulas administrativas particulares, determinando su contenido y la autoridad competente para aprobarlos. Asimismo, dicta normas sobre los pliegos de cláusulas administrativas generales.

XII

La fiscalización del gasto público originado por la contratación será ejercida por la Administración del Estado y sus intervenciones delegadas, de acuerdo con las normas que sean aplicables. El Reglamento regula los casos en que procede emitir, a tal fin, informes preceptivos, y dispone que el Centro fiscal será competente para la intervención material de las inversiones realizadas, como consecuencia de obras, servicios o suministros.

El Ministro de Hacienda, conservando copia certificada, pasará al Tribunal de Cuentas, para su examen y toma de razón, todos los contratos que se celebren, cuyo importe inicial exceda de cinco millones de pesetas. El Reglamento determina los documentos que deben unirse a los contratos originales, sin perjuicio de la facultad del Tribunal de recabar todos los antecedentes que estime necesarios.

El Tribunal de Cuentas podrá conocer también de los expedientes de prórroga, modificación, reforma u otra incidencia de los contratos a que se refiere la Ley de Contratos, una vez aprobados, cualquiera que sea su cuantía, y procederá con arreglo a su privativa función respecto a las infracciones de todo orden por él observadas.

XIII

Los contratos serán invalidados cuando lo sean los actos administrativos que les sirven de soporte o alguno de ellos, o cuando la invalidez derive de su propio clausulado. Los contratos pueden también quedar invalidados por las causas reconocidas en el Derecho civil.

Son nulos de pleno derecho los actos administrativos preparatorios o el acto de adjudicación en los siguientes casos: 1.º, cuando incurran en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo; 2.º, las adjudicaciones realizadas a favor de empresarios que se encuentren incurso en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades señaladas en la Ley y en el Reglamento, y 3.º, las adjudicaciones de contratos que carezcan de consignación presupuestaria debidamente aprobada. El Reglamento regula la forma de dictar los acuerdos de nulidad de pleno derecho.

Son anulables los actos administrativos preparatorios que se hallen incurso en alguna de las siguientes circunstancias: 1.ª, infracción del Ordenamiento jurídico, y en especial de las reglas contenidas en la Legislación de Contratos del Estado; 2.ª, que incurran en defecto de fondo que afecten a los elementos esenciales del contrato, de modo que se deduzca razonablemente que, de no haber existido aquéllos, el órgano administrativo no debería haber realizado la adjudicación o la hubiera debido hacer en favor de distinto empresario.

El incumplimiento de meros requisitos formales de las actuaciones preparatorias del contrato o en la propia adjudicación no darán, en general, lugar a anulación, y sólo faculta a la Administración para subsanarlos.

El Reglamento regula el modo de conseguir los interesados, o la Administración, la anulación del contrato.

Si la anulación se refiere a actos separables previos al contrato, cuando aquélla sea firme llevará, en todo caso, consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación.

XIV

La Administración tiene la facultad de interpretar los contratos en que intervenga y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento. Igualmente, podrá modificar, por razón de interés público, los contratos celebrados, dentro de los límites y con arreglo a los requisitos señalados en la Ley de Contratos del Estado. Los acuerdos que dicte en la Administración en el ejercicio de sus prerrogativas de interpretación y modificación serán inmediatamente ejecutivos.

Es competencia de los Jefes de los Departamentos ministeriales o Autoridades en quien deleguen aquéllos u ostenten funciones desconcentradas, la facultad de modificar los contratos, de interpretarlos, de resolver las incidencias que en los mismos puedan plantearse y de acordar su resolución, todo ello conforme a los requisitos establecidos en el Reglamento.

Si el Consejo de Ministros hubiera autorizado la celebración del Contrato, será preciso el cumplimiento del mismo requisito para que los Jefes de los Departamentos puedan acordar su resolución.

La ejecución de los contratos se desarrollará bajo la dirección, inspección y responsabilidad administrativa de la Autoridad que lo hubiere celebrado, la cual podrá despachar las instrucciones oportunas para el fiel cumplimiento de lo convenido.

Los pliegos de cláusula contendrán las declaraciones precisas sobre el modo de llevar a cabo la potestad administrativa.

Las resoluciones que dicte la Administración en el ejercicio de sus prerrogativas o como consecuencia de incidencias surgidas con posterioridad a la adquisición son recurribles, con independencia de la validez y efecto del contrato a que se refieran.

XV

Las cuestiones litigiosas surgidas de la interpretación o cumplimiento de los contratos regulados por la Ley de Contratos del Estado serán resueltas por el órgano competente del Departamen-

to que haya celebrado el contrato. Contra sus acuerdos habrá lugar a recurso contencioso-administrativo, conforme a los requisitos establecidos por la Ley reguladora de dicha jurisdicción.

También corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de aquellos contratos que, habida cuenta de su naturaleza, deban quedar sometidos, aunque sea de modo supletorio, al Ordenamiento jurídico-administrativo.

FRANCISCO DE COSSÍO CORRAL.