

LA CONTRATACION
ADMINISTRATIVA
EN FRANCIA

351.712(44)

Por MANUEL CONTRERAS MADRAZO

Sumario: I. Introducción.—Disposiciones legales. Principios generales.—II. Elementos del contrato.—Forma. Objeto. Precio.—III. Procedimiento de contratación.—IV. Pliegos de condiciones.

I. INTRODUCCION

1. Disposiciones generales

Desde hace varios años Francia, como muchos otros países, había sentido la necesidad de adaptar su reglamentación de la contratación administrativa a las nuevas exigencias que impone una contratación cada vez más numerosa y compleja.

El nuevo sistema francés, que aún está incompleto y no ha terminado su evolución, se base en tres Decretos dictados en el período 1953-58, modificados por otro Decreto de 1959, que da algunos toques al sistema en vista de las experiencias adquiridas.

La disposición fundamental es el Decreto de 13 de mayo de 1956, que da las normas fundamentales con respecto al procedimiento y formas de la contratación administrativa. Otras disposiciones importantes son:

- El Decreto de 11 de mayo de 1953, que regula los problemas financieros y económicos de la contratación, es decir, todo lo relativo a pagos, liquidaciones y fianzas.
- El Decreto de 16 de agosto de 1957, sobre el control financiero de la contratación. Estos tres Decretos han sido en parte modificados por el de 7 de enero de 1960.

El sistema se completa:

1.º Con una serie de disposiciones de tipo orgánico por las que se crean la Comisión de Estudios de la Contratación, los grupos permanentes de estudios de ciertos tipos de adquisiciones, las Comisiones consultivas dentro de cada Ministerio, Comisión Superior de Precios, etcétera,

2.º Con otra serie de medidas destinadas a la normalización y racionalización:

- Unificación de los pliegos de condiciones.
- Normas dirigidas al intercambio de informaciones entre los diferentes Ministerios y a la coordinación económica de la contratación pública.

Se han promulgado varias disposiciones dirigidas a favorecer a las Sociedades francesas de obreros y a las Sociedades cooperativas obreras de producción.

Hay que destacar, en cuanto a la técnica legislativa, que las disposiciones fundamentales se acompañan siempre de detalladas instrucciones no articuladas que exponen la finalidad y objeto de la norma, sus relaciones con el resto del sistema legal y orientaciones a los funcionarios para su aplicación. Este tipo de instrucciones, que en Francia acompañan normalmente a todas las disposiciones, son de especial interés en la materia de contratación, aplicada muchas veces por Ingenieros y técnicos con pocos conocimientos jurídicos, a los que conviene aclarar el mecanismo y finalidad de la norma.

El texto básico, como hemos indicado, es el Decreto de 13 de mayo de 1956, que vino a sustituir al Decreto de 6 de abril de 1952, y disposiciones complementarias. Se pretendía adaptar el sistema:

- A las exigencias de una contratación cada vez más numerosa que versa sobre prestaciones de una complejidad técnica cada vez mayor.
- Concretar la responsabilidad de los funcionarios encargados de contratar; y
- Paliar los inconvenientes resultantes de la multiplicidad de textos.

Fundamentalmente podemos decir que el Decreto aumenta la flexibilidad del sistema, procurando arbitrar soluciones para cualquier caso que pueda presentarse y aumentando las atribuciones de la Administración.

El Decreto se completa con una instrucción detalladísima que aclara los fines de la disposición y orienta la discrecionalidad abierta en muchos casos por las normas del Decreto.

El Decreto utiliza una perfecta sistemática; después de fijar su campo de aplicación da una serie de principios fundamentales de la

contratación, y pasa luego a estudiar los elementos del contrato—sujeto, objeto, precio y forma— para luego proceder a la regulación de los procedimientos de contratación y fijar las normas fundamentales en lo relativo a pliegos de condiciones.

El campo de aplicación en la contratación administrativa son los contratos de obras, suministros y servicios, incluso los celebrados por establecimientos públicos nacionales de carácter administrativo. Quedan, por el contrario, los contratos de las empresas nacionalizadas y los de los establecimientos de carácter industrial y comercial.

2. Principios de la contratación

Los principios básicos de la contratación francesa son los siguientes:

- Los contratos deben ser celebrados después de ser sometidos a la libre concurrencia.
- Son contratos escritos.
- Están sometidos a diversos controles regulados por otras disposiciones.
- Deben ser celebrados por el Ministerio. Este principio, sin embargo, ha sido derogado por el Decreto de 1959, que opta por el criterio de conceder la facultad de contratar a toda una serie de altos funcionarios, reteniendo sólo al Ministro, dentro de su competencia, determinados contratos de gran importancia. Se recogen así las nuevas directrices de racionalización administrativa que postulan el incremento de la desconcentración y la simplificación de los trámites. Se sustituye el control previo por un control posterior.
- Los contratos deben ser celebrados antes de iniciar su ejecución.

II. ELEMENTOS DEL CONTRATO

1. Forma

En cuanto a la forma, el precepto fundamental exige que sea escrito y exista un único instrumento, aunque estén materialmente compuesto de varios documentos. Se prohíben, por tanto, los contratos celebrados por intercambios de correspondencia.

El Decreto fija también las cláusulas que deben figurar en el contrato. Es interesante destacar que la instrucción, al comentarlos, hace

observaciones muy interesantes, así, por ejemplo, aconseja que los plazos de ejecución no sean muy breves, pues los plazos cortos eliminan a muchos posibles concurrentes y encarecen los contratos.

2. Objeto

En cuanto al objeto, se fijan los principios siguientes:

- Las prestaciones a realizar deben responder exclusivamente a la naturaleza y amplitud de las necesidades a satisfacer.
- Las especificaciones a realizar deben responder exclusivamente a la naturaleza y amplitud de las necesidades a satisfacer.
- Las especificaciones técnicas y condiciones de las prestaciones deben ser determinadas lo más exactamente posible.

La instrucción completa estas normas, señalando que la Administración debe renunciar a imponer especificaciones poco comunes, siempre que no sea completamente necesario, ya que este tipo de exigencias encarecen los contratos y destaca que se debe tender a la normalización y unificación, debiendo fijarse normalmente las especificaciones técnicas con referencia a normas homologadas por la Asociación francesa de normalización (AFNOR).

Recordemos que los grupos permanentes de estudios que existen para determinados tipos de contratos preparan normas unificadas para determinadas clases de productos o materias; por ejemplo, tejidos, cuero, etc.

Estas dos reglas sobre el objeto del contrato tienen, sin embargo, dos excepciones: una, los llamados contratos sobre «pedido», y otra, los contratos de «clientela».

1.º *Contratos sobre pedido.*—En ellos sólo se fija el máximo y mínimo en cantidad o valor de las prestaciones previstas. Se debe, además, fijar el periodo a que se refieren, pero el contrato puede contener una cláusula de tácita reconducción de año en año, hasta un máximo que él mismo debe fijar. Dentro de estos límites, la Administración puede hacer sus pedidos a medida que los necesite. La instrucción aconseja, además, fijar los plazos máximos de entrega de dichos pedidos.

2.º *Contratos de clientela.*—En ellos la Administración se compromete a confiar, durante un periodo que no puede ser superior a cinco años, a un empresario o suministrador todos los pedidos referentes a una categoría de prestaciones o suministros, sin indicar ni la cantidad ni el valor de los pedidos globales.

Se trata de aprovechar con estas modalidades las ventajas que se pueden obtener de una relación de clientela en lo que se refiere a suministros de uso corriente o aprovechamiento de materias para un proceso de fabricación continuada.

Destaquemos que tanto los contratos sobre pedidos como los contratos de clientela son sólo dos especialidades en la contratación en cuanto a la forma de fijar el objeto del contrato, pero para poder celebrar éste, hay que acudir a la forma de contratación que corresponde.

3. Precio

En cuanto al precio, se regulan varias posibilidades: puede ser el precio global (*a forfait*) para el conjunto de las prestaciones, o bien pueden existir uno o varios precios unitarios, sobre la base de los cuales se determina el precio de liquidación en función de la importancia efectiva de las prestaciones ejecutadas.

El precio puede ser también firme o revisable, y excepcionalmente pueden existir contratos con precio provisional.

En Francia sigue estando en vigor la institución de la revisión de precios cuando ha sido prevista en una cláusula del pliego de condiciones especiales. Con el fin de evitar una excesiva variedad en las fórmulas de revisión, se han dictado varias instrucciones para uniformarla en función de los tipos de contrata. En defecto de fórmula fijada para el caso en el pliego de condiciones especiales se aplica la prevista en el pliego de condiciones administrativas. Por supuesto, puede determinarse que el precio no sea revisable, y esto es aconsejado por la instrucción, salvo en los casos de contratos a largo plazo.

Como formas excepcionales de fijación del precio se prevén:

Los contratos ejecutados *en regie* y los contratos remunerados sobre la base de los gastos efectuados y controlados.

La primera fórmula se refiere a los casos excepcionales en que la Administración ejecuta una parte del contrato utilizando el material y el personal del contratista.

La otra fórmula también excepcional se aplica en los casos en que por no ser posible otra forma de fijación del precio se remuneran las prestaciones sobre la base de los gastos hechos por el contratista, incrementados en un porcentaje para remunerar el beneficio del contratista. La instrucción determina que este procedimiento es excep-

cional y no puede ser utilizado más que en los casos en que el contrato implique tales riesgos que no sea concebible una fijación previa del precio, y aconseja que se incluya una cláusula determinando que a partir de una cierta cantidad el porcentaje de beneficio del contratista debe ser disminuído o suprimido. Esta cláusula tiene por objeto evitar que las empresas contratistas alarguen desmesuradamente el contrato con el fin de seguir cobrando su porcentaje sobre los gastos efectuados.

III. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION

La regulación francesa prevé tres procedimientos para elegir la persona del contratista:

- La subasta llamada en Francia «adjudication».
- La petición de ofertas o *appel d'offre*.
- Contratación directa.

Además se prevé que los contratos de poca importancia pueden ejecutarse sin observar las reglas que rigen los procedimientos de contratación, justificándose el gasto con facturas.

De los tres procedimientos previstos son de derecho común la subasta y la petición de oferta. Esta es una de las modificaciones más importantes introducidas en la regulación anterior, en la que sólo se preveía como normal la subasta.

Es la autoridad que tiene la competencia de contratar, bien sea el Ministro o los funcionarios superiores a los que se refiere el Decreto de 1959, la que fija la forma de contratación que considera oportuna para el caso.

La instrucción aconseja que la subasta, que se caracteriza por ser una selección efectuada teniendo por único criterio el precio, sólo se utilice para las prestaciones sencillas de tipo corriente. De hecho, en Francia la subasta cada vez se utiliza menos.

La petición de ofertas debe utilizarse para las prestaciones de una cierta complejidad técnica y en general para todos aquellos casos en que el precio no sea el único criterio determinante.

La contratación directa es en cambio un procedimiento excepcional que sólo puede ser utilizado en los casos limitativamente enumerados por la legislación.

1. La «adjudicación» o subasta

Se caracteriza:

- Por la publicidad con la que se verifica la apertura de las proposiciones y la atribución del contrato.
- Por ser necesario adjudicar provisionalmente el contrato con tal que se haya recibido al menos una proposición que cumpla las condiciones exigidas.
- Adjudicación provisional automática del contrato a la proposición económicamente más ventajosa, siempre que el precio no exceda a un precio máximo que debe haber sido fijado previamente y por encima del cual no puede efectuarse ninguna adjudicación.

No existe, por tanto, como normal, la regla de que las propuestas deben ser en baja, y esta norma se sustituye por la fijación de un precio máximo.

La subasta puede ser de dos tipos: abierta y restringida.

Es abierta si todo candidato puede presentar una propuesta.

Es restringida si sólo son admitidos los candidatos aceptados previamente por la autoridad que contrata en vista de las referencias presentadas. Este procedimiento es, por tanto, análogo al concurso-subasta.

Hay que indicar, sin embargo, que también en la adjudicación abierta pueden ser eliminados los candidatos que a juicio de la Administración tengan capacidad técnica o jurídica para contratar; esta eliminación es excepcional y es efectuada por la mesa que preside la subasta.

En cuanto a los trámites por los que se desarrolla la adjudicación, hay que destacar:

- El plazo mínimo para presentar las propuestas es de veinte días.
- En todo caso, las propuestas se presentan en sobre doble; el primero contiene el compromiso de contratar y las referencias exigidas para el caso; el sobre interior contiene exclusivamente el precio.
- La sesión pública se divide en dos partes. En la primera se abren los sobres exteriores, la sesión se suspende y la mesa delibera para determinar los candidatos admitidos. No se anuncian los

motivos de las eliminaciones públicamente, aunque se hacen constar en acta. En la segunda se abren los sobres que contienen los precios. Si no hay proposición inferior al precio máximo, se declara desierta la subasta; en otro caso, se declara adjudicatario provisional al que haya presentado la proposición más baja, a reserva de la aprobación de la autoridad contratante.

La autoridad competente debe aprobar la adjudicación en un plazo fijado en los pliegos de condiciones; si no es así, el adjudicatario provisional puede retirar su propuesta.

2. Petición de ofertas

Sus características específicas con respecto a la subasta son negativas, se caracteriza:

- Por la no publicidad de la apertura de pliego.
- Porque no existe obligación de contratar y puede ser declarada desierta la convocatoria; y
- Porque no es necesario atribuir el contrato a la propuesta más ventajosa económicamente.

Puede ser de dos tipos: abierta y restringida.

La abierta supone una llamada a la concurrencia pública. En la restringida sólo son admitidos a presentar sus propuestas los candidatos consultados por la Administración, que tiene absoluta libertad para pedir las propuestas que considere oportunas.

Las propuestas se envían por correo certificado, y deben quedar cerradas hasta el momento que sean abiertas por una Comisión previamente designada. En todo caso, siempre hay un funcionario personalmente responsable de que esta exigencia sea cumplida.

La sesión de apertura de las proposiciones no es pública, y en ella son eliminadas las propuestas que no se ajustan al pliego y al proyecto, salvo que en el pliego se prevea que pueden ser tenidas en consideración las propuestas que supongan una variación.

La Administración puede tomar como criterio para elegir al contratista:

- El precio.
- El costo de utilización.
- La duración previsible y el costo de conservación.

- El valor técnico de las proposiciones.
- La garantía profesional y financiera de los proponentes.
- El plazo de ejecución.

La Administración puede además pedir a los proponentes que precisen o complementen sus ofertas, e incluso, en el caso de que haya dos ofertas equiparables, puede pedir que presenten nuevas proposiciones.

En todo caso, la Administración puede dejar desierta la convocatoria.

Vemos, por tanto, que la Administración tiene una gran cantidad de posibilidades y que el sistema presenta una flexibilidad total y está basado en la confianza otorgada a los funcionarios competentes para efectuar la contratación.

Existe un caso particular de la petición de ofertas, cuando motivos de orden técnico, estético o financiero, justifiquen investigaciones especiales. En estos casos la llamada *Appel d'offre avec concours* permite que se convoque a los posibles candidatos fijando sólo un programa de las necesidades a las que tiene que subvenir la prestación que se ha de contratar y fijando un máximo de gastos previstos para la ejecución del proyecto.

El concurso puede versar sobre la elaboración de un proyecto, sobre la ejecución de un proyecto ya elaborado o sobre ambas cosas a la vez. Pueden establecerse primas y premios para los autores de propuestas no vencedoras.

Se debe prever en los pliegos que los proyectos vencedores quedan propiedad de la Administración o que ésta se reserva el derecho de hacerlos ejecutar por el contratista de su elección mediante el pago de una suma fijada.

3. Contratación directa

Tiene dos características:

- Se caracteriza porque la Administración elige libremente sin someterse a ninguna formalidad los candidatos con los que va a tratar y adjudica libremente el contrato a uno de ellos.

Sin embargo, la instrucción insiste en la necesidad de someter a la concurrencia la contratación. La diferencia consiste en que la forma de concurrencia no está reglamentada.

- ° — Es un procedimiento excepcional que sólo puede utilizarse en los casos expresamente previstos.

4. Obras y adquisiciones sobre facturas

En casos de obras y adquisiciones de poca importancia se pueden celebrar contratos justificados simplemente por una factura. El tope se cifra en dos millones de antiguos francos, y excepcionalmente, en cuatro millones.

IV. PLIEGOS DE CONDICIONES

Son de tres tipos:

1.° El pliego de condiciones administrativas generales que fija las disposiciones administrativas aplicables a todos los contratos de obras de adquisiciones o de servicios de un departamento. El Decreto prevé la unificación de los pliegos, y la Comisión de Estudios para la Contratación ha redactado ya un pliego unificado para la contratación de obras, y procederá a redactar los correspondientes a los contratos de suministros y de servicios.

2.° Los pliegos de prescripciones que fijan las disposiciones técnicas aplicables a todos los contratos de un mismo tipo. Las especificaciones técnicas deben hacer referencia a las normas homologadas aprobadas en el caso de que éstas existan. Además, la Comisión Central de Estudios para la Contratación está procediendo a la redacción de prescripciones técnicas normalizadas para todos los Departamentos.

3.° Pliego de condiciones especiales a cada contrata. Este deberá contener obligatoriamente la indicación de los artículos de los pliegos de condiciones generales y de prescripciones que son derogados por él. Algunos Departamentos, como el de Obras Públicas, han preparado modelos con artículos en blanco para que sean rellenados por los funcionarios que redacten el pliego, de forma que los ayude a no olvidar ninguna especificación importante.