

Exposición de características del proyecto definitivo de Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales

Publicada en números anteriores la exposición de las características de los Reglamentos promulgados, a continuación damos las notas sistematizadas que sirvieron de pauta para razonar, ante el Consejo de Ministros, el Proyecto de Reglamento de Contratación, aprobado por Decreto de 9 de enero último.

El Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953 aspira a desarrollar tan importante aspecto de su actividad con un criterio francamente innovador, inspirado por el afán de precaver y evitar cuantas corruptelas pudieran deslizarse en el área de los intereses particulares, con menoscabo de los generales que representa la Administración, y al mismo tiempo, en el designio de que las normas de procedimiento permitan llevar a cabo, por la adecuada vía de derecho, las obras, servicios o suministros que el vigoroso resurgir de la vida local reclama, sin demoras injustificadas, pero siempre con las solemnidades y garantías que en cada caso se requieren.

A tan elevada como ambiciosa meta se ha procurado subordinar el instrumento de la técnica jurídica, con el deseo de que el uso de los términos adecuados que sustituyen a los que, por imprecisos, se venían prestando a confusión, disipe perplejidades interpretativas, en las que muchas veces podía escudarse el medro de quienes contratan con las Corporaciones locales y la elusión de responsabilidad de los que actúan en nombre de las mismas.

Un somero examen del Reglamento de 4 de enero de 1883 y de las Instrucciones de contratación provincial y municipal de 26 de abril de 1900, 24 de enero de 1905 y 22 de mayo de 1923, lleva a la

convicción de que en tan importante materia apenas habíase modificado la letra y el espíritu del primero. La reproducción de los viejos preceptos llega incluso al Reglamento de 2 de julio de 1924 para los contratos municipales, cuyo número 4.º del artículo 9.º no consagra la incapacidad de los apremiados como deudores a la Administración en concepto de «segundos contribuyentes», que arranca de igual número del artículo 11 del Reglamento de 1883, y había pasado inalterada por las diversas Instrucciones, sin reparar en que a partir de la Instrucción de Recaudación del Estado de 1888 desapareció dicho concepto y fué sustituido por los de «responsables directos y subsidiarios», y si reapareció en el Estatuto de Recaudación de 1928, tuvo significación tan distinta de la primitiva que descartaba precisamente la incapacidad a que nos hemos referido.

El Reglamento de 1883 sólo regulaba la subasta, y cuando se introdujo el concurso en la posterior legalidad, no se apreció que las normas anteriores únicamente resultaban aplicables a la primera de dichas instituciones. De ahí que el Reglamento de 1924 dedicara la mayoría de sus preceptos a la subasta y dejara en la penumbra la celebración de contratos mediante concurso.

Aparte de tales observaciones, *ad exemplum*, los 39 artículos de que se componía el Reglamento hasta ahora vigente muestran simple recopilación de normas procesales, de anacrónico contenido y rudimentaria técnica, abundantes en repeticiones y contradicciones, faltas de método, confusas de redacción e ininteligibles en varios de sus fragmentos, con absoluto olvido, además, de los elementos sustantivos del contrato, sin los que no cabría al presente intentar la publicación de un moderno Reglamento.

Este nuevo Reglamento consta de 100 artículos, una disposición final, tres adicionales y tres transitorias. La sistemática adoptada, después de un meditado período de sucesivas reelaboraciones, arranca de los principios generales, en los que se determinan los requisitos para la *validez* y *eficacia* de los contratos, la competencia atribuida en este orden a los órganos municipales y provinciales, las personas que podrán ser contratistas y la capacidad que han de reunir. Se discriminan las incapacidades y las incompatibilidades, así como la nulidad del consentimiento prestado por quienes estuvieren incurso en alguna causa de incapacidad o incompatibilidad y la resolución contractual para los casos en que aquéllas se produjeran después del perfeccionamiento.

Las Corporaciones locales únicamente podrán celebrar aquellos

contratos cuyo objeto esté comprendido en el ámbito de su competencia, sin fraccionamientos en partes o grupos cuando el período de ejecución corresponda al de un solo Presupuesto ordinario.

Serán nulos los contratos que se celebren con cláusulas que impliquen *monopolio* y los de duración indeterminada o por más de cincuenta años, salvo las excepciones expresamente previstas por la Ley.

Para las Corporaciones locales, la *causa* de los contratos deberá ser el «interés público», determinado, según los casos, por la mejor calidad o la mayor economía en la obtención de las prestaciones objeto de cada uno de ellos, o por la realización de las mismas en el plazo más adecuado.

El Capítulo II trata de las formas de contratación y se ocupa en la Sección 1.ª de las disposiciones comunes; en la Sección 2.ª, de la subasta; en la Sección 3.ª, del concurso-subasta y del concurso, y en la Sección 4.ª, del concierto directo.

Con el propósito de graduar las excepciones de la subasta pública, que será la regla general, se establece como forma inmediata el concurso-subasta y se relega el concurso al último lugar para cuando la indicada modalidad mixta no resultare apropiada. El concierto directo sólo será procedente en los supuestos que precisa y limita el artículo 41.

El Pliego de condiciones, subordinado al Reglamento, constituirá la ley del contrato, con fuerza vinculante para ambas partes, y las cláusulas que se establezcan habrán de ser congruentes con la causa y el objeto del contrato y no podrán fijar circunstancias subjetivas en pugna con la naturaleza funcional de la competencia asignada a las Corporaciones locales.

Será nula toda forma de *tanteo*, *retracto* o mejora de proposición que permita a cualquier licitador alterar las circunstancias de su oferta, una vez conocidas las de los demás concurrentes, o a un tercero subrogarse en los derechos del adjudicatario.

Quedan perfiladas las determinaciones que habrá de contener el Pliego de condiciones, su exposición al público por los diversos medios, el modelo de proposición y las reglas para presentarla, así como los extremos que se han de hacer constar en el Libro registro destinado a reseñar las proposiciones que se entreguen.

El concurso-subasta constará de dos períodos: en el primero, la Corporación seleccionará los proponentes que reúnan las condiciones

y garantías adecuadas, y en el segundo hará la adjudicación, entre los admitidos, a la oferta económicamente más ventajosa.

En el concurso, la licitación versará sobre las circunstancias y elementos relativos al sujeto y al objeto del contrato, y la adjudicación se otorgará a la proposición que, cumpliendo las condiciones del Pliego, resulte más ventajosa, sin atender únicamente al precio, según el criterio de la Corporación, que será discrecional si la Ley o la convocatoria no determinaren motivos de preferencia.

En el concierto directo, la Administración efectuará la adjudicación sin subasta, concurso-subasta ni concurso público, mediante precio determinado.

Habrán de observarse en todas las expresadas formas de contratación los principios de *publicidad de la licitación* y *secreto de las proposiciones*, según preceptúa el Proyecto de Reglamento.

Ocúpase éste, en el Capítulo III, del perfeccionamiento del contrato, que se verificará por la adjudicación definitiva, en virtud de la cual los licitadores y la Corporación quedarán obligados a su cumplimiento.

El Capítulo IV describe la formalización del contrato. Las escrituras y documentos en que se refleje deberán contener las copias del Pliego, del acuerdo de la adjudicación definitiva, carta de pago, cláusula de obligatoriedad para ambas partes y advertencia al contratista de que ha de cumplir lo dispuesto por las leyes protectoras de la Industria nacional y del Trabajo en todos sus aspectos, incluidos los de Previsión y Seguridad social, extremo este último por cuya constancia se interesó singularmente el Consejo de Estado.

El Capítulo V se refiere al cumplimiento del contrato. Este será inalterable a partir de su perfeccionamiento y deberá realizarse con estricta sujeción a sus cláusulas y a los Pliegos que le sirvan de base, sin que las Corporaciones puedan recibir prestaciones cualitativa o cuantitativamente distintas de las estipuladas.

Las condiciones jurídicas, económicas o técnicas sólo podrán modificarse mediante nueva licitación, salvo las excepciones que se señalan.

Será obligatoria para el contratista la aceptación de variaciones de detalle que no alteren sustancialmente los Pliegos de condiciones ni los precios establecidos, y cuando haya de aceptar la modificación del contrato, en casos de peligro para el orden o la seguridad públicos, se le resarcirán los daños e indemnizarán los perjuicios que se le ocasionaren.

Por ningún motivo, ni aun por falta de pago, podrá aquél interrumpir el cumplimiento de sus obligaciones, sin menoscabo de las responsabilidades que alcanzaren a la Administración y del abono de intereses a que hubiere lugar.

Los contratos se entenderán siempre convenidos a *riesgo y ventura* para el contratista, quien únicamente podrá solicitar alteración del precio o indemnización por alguna de las causas que en el artículo 57 se concretan.

La Administración intervendrá en el cumplimiento de los contratos, inspeccionando los bienes, obras y servicios, para lo cual podrá designar delegados o inspectores con amplias facultades de vigilancia y acceso a locales y de examen de documentos, relacionados unos y otros con lo que sea objeto del contrato.

Al desarrollar en el Capítulo VI la resolución y rescisión de los contratos, se establece que si el contratista contraviniere las obligaciones que le incumban, la Corporación estará facultada para exigir el cumplimiento o declarar la resolución contractual, y también podrá acordar ésta aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando resultare imposible llevarlo a cabo. Inversamente, si la Corporación contraviniere sus obligaciones, el contratista podrá ejercitar frente a ella las mismas facultades indicadas.

Al acordar la resolución por incumplimiento del contrato, la Corporación declarará la inhabilitación del contratista, y en caso de fallecimiento de éste quedará rescindido el contrato, a no ser que los herederos se comprometan a continuarlo en las condiciones estipuladas.

Será obligatoria la resolución contractual, a petición de cualquiera de las partes, cuando no se diere comienzo al suministro de materiales totalmente intervenidos dentro del año siguiente a la fecha en que se hubiere solicitado o se realizare la entrega con tal irregularidad que impidiese la ejecución del contrato en un plazo análogo.

Cuando la Corporación resuelva o rescinda el contrato determinará, a la vez, si éste ha de quedar en suspenso o continuar en vigor hasta que el acuerdo sea firme. Cuando fuere el contratista quien declare la resolución o rescisión, no podrá interrumpir las prestaciones a su cargo hasta que se hubiere reconocido la procedencia de la declaración formulada o se le autorice para suspenderlas mientras se dilucida la discrepancia.

Bajo el título de garantías de la contratación se regula en veinte

artículos ese importantísimo aspecto, partiendo del precepto según el cual con anterioridad a la celebración de toda subasta, concurso-subasta o concurso, los licitadores deberán prestar una garantía provisional para asegurar a la Corporación que el que resulte adjudicatario constituirá la definitiva, formalizará el contrato, cumplirá las estipulaciones y hará efectivas las responsabilidades que pudieran derivarse de su gestión.

Con el término indicado de «garantías» se sustituye el que hasta ahora se venía empleando, con similar significado genérico, de «fianza», reservado en el Proyecto para la *fianza personal*, que admitió el artículo 12 del Reglamento de 4 de enero de 1883 y fué eliminado en la Instrucción de 1900. Su restablecimiento se ha considerado muy conveniente, sobre todo con miras a los pequeños Municipios, en los cuales es difícil la adquisición y el manejo de valores públicos.

También se introduce la *hipoteca*. El artículo 168 de la Ley Hipotecaria de 1909 reconocía una hipoteca legal en favor del Estado, de las Provincias y de los Pueblos sobre los bienes de los que contrataren con ellos. Esta hipoteca legal subsiste en el artículo 168 de la vigente Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, y su artículo 193 dispone que deberá constituirse en la forma que prescriban los Reglamentos administrativos.

Así se añade a la prestación de garantías en metálico, en valores públicos y en créditos reconocidos y liquidados por la Corporación contratante, únicos elementos hasta el presente admitidos, la constitución de garantías por fianza personal, mediante hipoteca y por retención del importe de las certificaciones de abono al destajista.

El contratista podrá sustituir en cualquier momento los diversos elementos de la garantía que reglamentariamente se le permita prestar, pero no se le devolverán los que solicite hasta que no haya constituido los que deban reemplazarlos, con arreglo a Derecho.

Concluido el contrato sin que hubiere de exigirse responsabilidad, se cancelará la garantía, que, en caso contrario, quedará afecta a las multas e indemnizaciones, y cuando consistiere en fianza personal, se procederá contra todos los bienes del adjudicatario y su fiador.

En cuanto a las responsabilidades de que trata el Capítulo VIII, la Administración y el contratista habrán de resarcir los daños e indemnizar los perjuicios que causaren si en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, o de cualquier otro modo contravinieren aquéllas.

La Corporación fijará el importe de las indemnizaciones que le

correspondan. El contratista habrá de solicitar de la Corporación el reconocimiento del derecho a indemnización y la cuantía de ésta, y en caso de disconformidad resolverá la jurisdicción competente.

Si la garantía prestada resultare insuficiente para hacer efectivas las responsabilidades del licitador o contratista, se procederá contra los demás bienes del interesado.

Finalmente, en el Capítulo IX se establece que la Administración interpretará los contratos en que intervenga y resolverá las dudas que ofrezca su cumplimiento.

Atenidos al principio de *eficacia* que caracteriza a los acuerdos de las Corporaciones locales, los que adopten sobre interpretación de los contratos serán inmediatamente *ejecutivos*, sin perjuicio del derecho de los contratistas a obtener en vía jurisdiccional la declaración que proceda sobre la inteligencia de lo pactado, si no se conformaren con lo resuelto por la Corporación.

* * *

Están recogidas en el Proyecto las innovaciones de la Ley de 20 de diciembre de 1952, por la que se sustituye la redacción del Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1.º de julio de 1911, relativo a los contratos para la ejecución de obras y servicios públicos. De este modo, el nuevo Reglamento para las Corporaciones locales se halla en perfecta conexión con los preceptos contractuales recientemente promulgados para la Administración estatal.

Las observaciones que el Consejo de Estado formuló han sido tenidas en cuenta para mejorar la redacción. Todas ellas fueron, como el dictamen de dicho Alto Cuerpo consultivo indica, de carácter formalista, sin discrepancia de fondo, pues el examen del texto no dió lugar a ello por la fidelidad con que el Reglamento respeta los preceptos básicos.

Tales son, a grandes rasgos, las características que ofrece esta fase de reglamentación de la Ley de Régimen local, por la que deseamos haber acertado a regular con austeridad, pulcritud y buena técnica jurídica los contratos en que intervienen las Corporaciones locales.