

Diagnóstico de la situación de la contratación pública

El Ministerio de Hacienda ha publicado "Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el Estudio y Diagnóstico de la Contratación Pública", cuyas "Conclusiones y Recomendaciones" recogemos a continuación. El informe está disponible en la siguiente página web oficial: <http://documentacion.minhac.es/doc/Subsecretaria/Gabinete%20Tecnico/libro%20contratacion.pdf>

El estudio está dividido por puntos, que van desde el entorno económico y social y el punto de vista de los usuarios, a las infraestructuras y contenidos. Las conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

1. La inversión pública constituye un destacado factor del modelo de desarrollo en una nación, siendo un requisito necesario, aunque no siempre suficiente, para generar los niveles deseables de crecimiento económico. Su función es doble: por un lado, puede impulsar la actividad económica a través de la demanda, y por otra parte, debe contribuir a mejorar la eficiencia del proceso productivo.

La selección de las obras de inversión viene impuesta, en su conjunto, por los recursos disponibles y, en el orden de ejecución, por la escala de prioridades que, a su vez, debe buscar un necesario equilibrio entre un doble imperativo: el de la eficiencia, que insta a anteponer los proyectos de mayor intensidad de uso y efecto multiplicador en la actividad económica y empleo; y el de la solidaridad, que contribuye a la expansión de las áreas de menor renta relativa.

Los principios de publicidad, concurrencia y transparencia sirven al propósito múltiple de respetar la igualdad de oportunidades, ampliar el abanico de las opciones asequibles, garantizar la lealtad competitiva, lo que contribuye a la reducción de costes, el aumento de la calidad, la reducción de plazos de ejecución

y la mejora del conjunto de características de cada proyecto.

Para obtener la mayor eficiencia en el proceso de contratación pública, es necesario, pues, que se lleven a cabo correctamente los procedimientos y se respeten los principios que lo sustentan.

2. A pesar de que no sea posible disponer, en la actualidad, de un análisis plenamente riguroso sobre el mercado de la contratación pública en España, dada la ausencia de fuentes de información agregada suficientemente completa, la Comi-

sión estricto, supone ya el 10,2% del PIB español en 2002, sin que en ella se incluya el sector público empresarial.

Esta política de gasto genera, con carácter previo, una actividad muy importante de licitación pública (obras, servicios y suministros) que, asimismo para el ejercicio 2002 y referida sólo a la actividad de construcción (obras), se situó en 2002, según el Ministerio de Fomento, en 22.474 millones de euros para el conjunto de las Administraciones Públicas, en sentido estricto.

adjudicadores gozan o desarrollan igualmente prerrogativas de interés público, sea a través del ejercicio de derechos especiales o exclusivos o por ser titulares de concesiones o autorizaciones públicas.

MARCO INTERNACIONAL

4. El ordenamiento jurídico español ha ido incorporando en nuestro Derecho las reformas comunitarias de la contratación pública, cuyo objetivo último es establecer las condiciones que favorezcan la creación de un mercado interior de la contratación pública, a fin de superar las ineficiencias económicas y la pérdida de competitividad real que supone la cautividad y compartimentación de los mercados nacionales.

5. Las nuevas Propuestas de Directivas comunitarias abordan una importante reforma del cuadro legal existente que, previsiblemente, deberá ser objeto definitivo de modificación y consiguiente adaptación a los ordenamientos internos en el transcurso del próximo año.

La reforma comunitaria se apoya en los principios de competencia, no discriminación, igualdad de trato, transparencia y libertad de circulación, así como de subsidiariedad.

Los principales capítulos de la reforma, tanto de la Directiva clásica de contratación pública como en los sectores excluidos, se concentran y concretan en los siguientes aspectos: establecimiento de un nuevo procedimiento, el diálogo competitivo; introducción de técnicas de

Sería especialmente útil la creación de un portal único de contratación en Internet que ofreciera una visión completa.

sión quiere subrayar algunos de sus principales parámetros económicos de acuerdo con las fuentes disponibles. Así, cabe afirmar que la demanda de bienes y servicios por parte del Sector Público, obtenidos a través de los correspondientes procesos de licitación, supone unas cifras relevantes en el contexto de la actividad económica de un país.

Los datos correspondientes a España y al ejercicio 2002, suministrados por la Intervención General del Estado del Ministerio de Hacienda, arrojan un total de adquisiciones, tanto corrientes como de capital, de 71.290 millones de euros.

Esta cifra, referida al conjunto de las Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local), en

3. El sector de la contratación pública reúne las características de un mercado regulado de interés general, por ser sus sujetos actuantes los órganos que integran las Administraciones públicas, sean éstas la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, Organismos Autónomos o cualquier otra forma de personificación pública o privada que adopten las Administraciones Públicas con el fin de satisfacer intereses generales.

En este ámbito debe encuadrarse también a las Entidades contratantes y empresas contratistas de obras, suministradores y proveedores de servicios en los denominados sectores excluidos en los que los poderes

información y comunicación electrónicas tanto en las distintas fases de los procedimientos, como en los instrumentos de adquisición y compras y forma de realizar licitaciones y contratos. Así como una nueva regulación de los acuerdos marco, exigencias informativas adicionales en los anuncios de contratación, informes escritos de los poderes adjudicadores, previsiones legales en favor de los sistemas de adquisición dinámica en la contratación electrónica y de subastas electrónicas, entre otros capítulos importantes, que deben ser objeto del pertinente análisis y valoración previa a su inserción en nuestro ordenamiento interno.

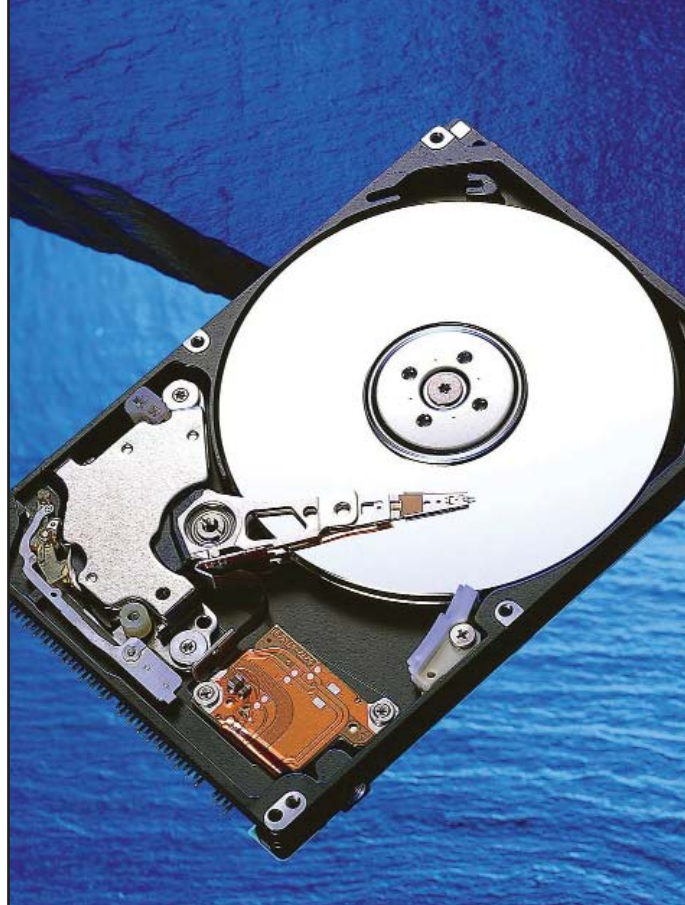
6. Ante el proceso próximo de obligada transposición de las actuales Propuestas de Directivas comunitarias a nuestro Derecho, el primer deber del legislador español en relación con el cumplimiento del principio de transparencia es el de un adecuado acto de recepción interna.

Por tanto, la transposición debe realizarse respetando el núcleo constitutivo de la reforma y determinando con claridad cuál debe ser el carácter y alcance de su adaptación.

LIBRE CONCURRENCIA

7. Para potenciar el principio de concurrencia debería establecerse una mayor publicidad en el proceso de contratación pública, de modo que ésta alcanzase a los planes de inversión de los órganos de contratación, los informes técnicos que sirven de base al expediente de contratación, los proyectos y su supervisión; el replanteo del proyecto, los criterios de valoración de ofertas y demás actuaciones preparatorias, las calificaciones efectuadas por la Mesa de Contratación, y los principales elementos de la vida del contrato.

8. Conviene tener presente en todo proceso de licitación las consecuencias de los principios de igualdad y concurrencia en la contratación pública, que aseguran en el mayor grado posible la mejor defensa y promoción del interés público,



La compra de tecnología supone importantes presupuestos.

La insuficiencia de personal y de medios de los municipios pequeños podría resolverse con la colaboración de las diputaciones.

que todo contrato de la Administración Pública debe perseguir, para lo cual deberá abstenerse de incorporar cualquier cláusula que impida o restrinja el cumplimiento de dichos principios.

PORTAL ÚNICO DE CONTRATACIÓN

9. Debería fomentarse activamente la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de la transparencia, eficiencia y modernización de la contratación pública. En particular, sería especialmente útil la creación de un "portal único de contratación" en Internet que ofreciera a las empresas una visión completa, coherente e integrada de toda la contratación pública, y desde el que pudiera accederse a toda la información y documentación necesarias para participar en cualquier licitación convocada por la Administración General del Estado.

Deberían aprovecharse las iniciativas que la nueva Directiva de contratación contiene en materia de nuevas técnicas electrónicas de compras, incorporando dichas técni-

cas a la contratación pública española tan pronto como ello resulte factible.

10. La jurisprudencia comunitaria ha reiterado que, teniendo en cuenta el doble objetivo de apertura a la competencia y transparencia que se propone con la regulación de la contratación pública a través de las Directivas correspondientes, el concepto de organismo público debe recibir una interpretación funcional.

En nuestro ordenamiento jurídico se ha recogido la interpretación funcional de organismo público de acuerdo con la nueva redacción dada al apartado 1 del artículo 2 del TRLCAP por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 2004. Debe seguirse insistiendo en esta línea, apostando decididamente por clarificar los criterios legales que determinan la sujeción de las sociedades estatales a la normativa de contratación pública, así como seguir avanzando en la regulación que permita la definitiva inclusión de otras entidades públicas y privadas de

carácter instrumental de la Administración.

MUNICIPIOS

11. La legislación de contratación pública trata de manera homogénea a todas las Administraciones Públicas, sin atender especialmente a la problemática de los Municipios, sobre todo la que afecta a los de menor tamaño.

Podría reflexionarse acerca de la conveniencia de introducir una cierta especialidad en los procedimientos de contratación de las entidades locales de menor dimensión. Naturalmente, cualquier actuación de esta índole debe venir marcada por la prudencia, ya que no puede dejar de garantizarse un nivel común de exigencia en cuanto a publicidad, transparencia y la concurrencia.

12. La insuficiencia de personal cualificado y de medios materiales de los municipios pequeños podría resolverse reforzando la colaboración con otras Administraciones, en especial, las Diputaciones Provinciales, que pueden prestar apoyo y asesoramiento en la gestión de la contratación pública, mediante fórmulas como la encomienda de gestión para la formalización del expediente de contratación, e incluso para la ejecución y dirección de las obras. Igualmente, serían eficaces instrumentos de gestión la creación de oficinas de supervisión de proyectos en las Diputaciones Provinciales, o la mancomunación de servicios técnicos a través de convenios especiales.

CONTRATOS DE OBRAS

13. Se constatan las dificultades que plantea el límite cuantitativo para la utilización del procedimiento negociado, cuando se trata de Ayuntamientos pequeños.

Igualmente debe reseñarse que en este tipo de Ayuntamientos, los contratos de obras se licitan y adjudican por fases, debido a la necesidad de adecuarse a la financiación existente en cada momento, lo que hace que una misma obra pueda ser ejecutada por contratistas distintos. >

Resulta aconsejable que se proceda a una revisión del modelo actual al objeto de garantizar el pago de las obligaciones contraídas en los plazos establecidos. Por otro lado, la concesión de subvenciones para financiar proyectos de inversión debe ser coincidente con los plazos de ejecución sin que el órgano de contratación se vea obligado a recurrir al fraccionamiento del contrato o a la aplicación del procedimiento negociado por motivos de urgencia.

14. La clasificación de contratistas de obras y de empresas de servicios facilita la aplicación uniforme de los criterios de evaluación de la solvencia económica y financiera, técnica y profesional de las empresas, y simplifica las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos, por lo que sería conveniente estudiar su extensión a otros tipos de contratos.

Por otra parte, la regulación de la clasificación debe evitar que ésta pueda constituir un obstáculo a la concurrencia, o suponer un coste desproporcionado para la contratación pública. Por ello sería conveniente reconsiderar el umbral de exigencia de clasificación, otorgando a la misma el carácter de condición suficiente para la acreditación de solvencia económica, financiera y técnica o profesional en los contratos de presupuesto inferior a dicho umbral, y condición necesaria en los de presupuesto igual o superior al mismo. Debería igualmente someterse a examen la duración óptima de las clasificaciones y los requisitos y frecuencia de su revisión o renovación. Con iguales objetivos, sería conveniente estudiar la introducción de criterios complementarios al de la experiencia acreditada en los cinco últimos años como medios admitidos para acreditar la solvencia técnica para la clasificación en subgrupos en los que, por las características de las obras que incluyen, el criterio vigente pudiera constituir un obstáculo a la concurrencia o una barrera a la entrada de nuevos competidores.

15. Sería conveniente actualizar



En tecnología es vital la calidad, además del precio.

la relación de trabajos incluidos en los distintos sub-grupos de clasificación, estableciendo y definiendo los trabajos incluidos en cada uno de los subgrupos de clasificación de los contratos de obras, como ya sucede con los de servicios, y revisando los incluidos en los subgrupos de clasificación de los contratos de servicios, al objeto de incorporar a la clasificación los cambios normativos o tecnológicos experimentados en algunas actividades, así como la experiencia acumulada en la gestión del sistema de clasificación.

Sería igualmente aconsejable desarrollar criterios complementarios para la determinación de la categoría que ha de asignarse a las empresas que, disponiendo de medios adecuados para la ejecución de las

Sería conveniente establecer en la Administración General del Estado un registro único de licitadores.

obras o servicios de un subgrupo, no pueden acreditar experiencia en su ejecución en el período reglamentariamente establecido, así como establecer de modo explícito los criterios para determinar la solvencia financiera de las empresas a los efectos de su clasificación y asignación de categoría como empresas de servicios, estableciendo en su caso medios alternativos para la acreditación de la solvencia a efectos de clasificación de las empresas en casos especiales, cuando ésta no pueda ser acreditada mediante la aportación de las últimas cuentas anuales presentadas en el Registro

Mercantil o Registro oficial correspondiente.

16. Al objeto de otorgar un tratamiento homogéneo y consistente a la consideración del Impuesto sobre el Valor Añadido (o impuesto indirecto equivalente, en su caso) en la contratación pública, sería conveniente su inclusión en el cómputo de la experiencia empresarial a efectos de clasificación de las empresas.

17. Debería considerarse la posibilidad de atribuir a los órganos de contratación la potestad de sustituir por declaraciones responsables adecuadas la aportación por los licitadores de los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos para contratar. Esto debería ir acompañado de las garantías y

medidas necesarias para disuadir de la presentación de ofertas a quien no reúna dichos requisitos, incluido el que la Administración se reserve la posibilidad de verificación en todo momento del cumplimiento de requisitos por cualquier licitador admitido.

REGISTRO DE LICITADORES

18. Sería conveniente evaluar las ventajas de establecer en la Administración General del Estado un registro único de licitadores, accesible de forma telemática, cuyos certificados dispensarían a las empresas en ellos inscritas de la carga de aportar los documentos acre-

ditativos de personalidad, capacidad, solvencia o representación en las licitaciones convocadas por cualquier órgano de contratación.

19. Debería precisarse el alcance y requisitos de las prohibiciones de contratar establecidas en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

20. Debería estudiarse la conveniencia de aplicar las garantías provisionales del adjudicatario a la garantía definitiva, así como la posibilidad de utilizar procesos electrónicos en la presentación y gestión de las garantías provisionales y definitivas.

21. Debe procurarse que el objeto de los contratos se defina con claridad y precisión. Cuando resulte contrario a los principios de publicidad y concurrencia, debe evitarse tanto el fraccionamiento del objeto del contrato como su ampliación por la vía de acumular prestaciones.

PRECIOS

22. En los expedientes de modificación, debe procurarse que queden debidamente justificadas las razones de interés público que motiven su tramitación. En la medida en que pueden afectar al interés de los licitadores, podría estudiarse la introducción de mecanismos que permitan la publicidad de esta clase de expedientes. En cualquier caso, se estima conveniente que los precios contradictorios se determinen en última instancia por un procedimiento arbitral.

23. La complejidad y el coste de gestión del modelo de revisión de precios en los contratos de obras y en los de suministro de fabricación, así como la obsolescencia de las fórmulas empleadas, hacen necesaria su reforma o sustitución. En todo caso, el nuevo modelo debería utilizar índices oficiales.

24. Se estima necesario revisar algunos aspectos concretos de la regulación sobre los anticipos a cuenta por operaciones preparatorias, en particular, ámbito de aplicación y relación con el reajuste de anualidades, así como el abono por

excesos de medición (cálculo del 10% y tiempo del pago).

GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

25. El Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ("De los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios") debería modificarse para pasar a denominarse "De los contratos de servicios a las Administraciones Públicas". Dentro de esta categoría, sería conveniente crear una nueva clase de contratos "de gestión de la información y de las comunicaciones".

26. En la regulación de los contratos de consultoría y asistencia, sería conveniente flexibilizar las normas que rigen su duración para permitir que ésta se acomode a las necesidades concretas de cada contrato.

Cuando esta clase de contratos dé lugar a creaciones que puedan ser objeto de propiedad intelectual, su adquisición debería realizarse con arreglo a las normas generales de la Ley de Propiedad Intelectual, de manera que la Administración sólo hiciera suyos los derechos de propiedad intelectual cuando así se hubiera establecido singularmente en el correspondiente pliego.

Igualmente, en estos contratos de consultoría y asistencia, se estima aconsejable delimitar y acotar en términos equilibrados para las partes el deber de confidencialidad res-

El concurso no debería utilizarse cuando la competencia de los elementos técnicos no implique ventajas comparables.

pecto de la información que recibe el adjudicatario del contrato con ocasión de la ejecución de éste.

27. El procedimiento restringido puede ser potenciado en la medida en que se respete el principio de concurrencia y siempre que lo requiera la especificidad técnica, artística o funcional del objeto del contrato. En todo caso, deberían regularse con mayor precisión los supuestos en los que puede utilizarse.

PROCEDIMIENTO NEGOCIADO

28. Sería conveniente que, en el marco de las Directivas comunitarias, se incremente el uso del procedimiento negociado. Asimismo, se estima oportuno regular con mayor detalle el sistema de negociación así como la documentación sobre la que se negociará.

29. Sería razonable reconsiderar los actuales importes determinantes de los umbrales de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad y del contrato menor, así como proceder a su fijación en cifras que expresen un número entero de euros. Esta última medida debería hacerse extensiva, en lo posible, a las restantes cantidades

que se citan en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

30. El concurso y la subasta no son formas de adjudicación intercambiables. El concurso no debería utilizarse en aquellos casos en que la competencia, respecto de los elementos técnicos del contrato, no implique ventajas comparables y debidamente acreditadas a las de una competencia más intensa en los precios.

31. Es recomendable potenciar la configuración de la Mesa de Contratación de modo que, manteniendo su atención en el análisis formal de la documentación, se incremente su capacidad en el análisis técnico y económico de las ofertas.

Se considera también aconsejable que, en el ámbito de las Corporaciones Locales, quien presida la Mesa de Contratación no sea necesariamente miembro electo de la Corporación y que esta función pudiera recaer, por tanto, en personal al servicio de la misma.

32. Los órganos administrativos de contratación, en la medida en que no son competentes para la aplicación de la legislación de

defensa de la competencia deben remitir a los órganos competentes cualquier indicio de infracción de dicha legislación.

33. Es necesario profundizar en la relevancia de los elementos económicos en los concursos. Es recomendable la determinación de una horquilla de ponderación de los criterios económicos en los concursos, que podría oscilar entre el 45% y el 30%. Asimismo, debería tenderse a atribuir la mayor puntuación a la oferta más baja y no a la que se acerca la media aritmética de las presentadas.

Asimismo, sería conveniente anticipar la valoración de los aspectos técnicos del concurso al momento de la apertura de las proposiciones económicas.

34. Sería recomendable revisar la regulación de la presunción de temeridad de las ofertas económicas para evitar los riesgos de que se cercene la concurrencia o se limite la competencia en precio entre distintas ofertas.

35. Es necesario insistir en la necesidad de separar el análisis de las características del licitador, que determinará su inclusión o exclusión del procedimiento, del estudio de las ofertas presentadas desde la vertiente técnica o económica. Es recomendable no introducir en los criterios de adjudicación elementos que son más propios de las características del licitador que de su oferta. ☒

SUSCRÍBASE AHORA a "Sociedad de la Información"

Cuota de suscripción

Anual (11 números): 30 euros.

Forma de pago

Transferencia, mencionando nombre del suscrito, a favor de: Socinfo SL.
Cajamadrid. 2038.1180.03.6000.640444.

Información suscripciones

Tel./fax: 916-319-696.
socinfo@socinfo.info
www.socinfo.info

Revista "Socinfo. Sociedad de la Información"

Deseo una suscripción Anual (30 euros).

D:
Cargo:
Entidad: Ciudad:
CIF/DNI: C.P.:
Domicilio:
Teléfono: Fax:
e-mail:

Firma:

(*) Enviar por e-mail (socinfo@socinfo.info) o fax (916-319-696).