

NUEVA LEY DE CONTRATOS PUBLICOS

Publicación en el BOE: 31 de octubre de 2007

Entrada en vigor: a los seis meses de la publicación en el BOE: 30 abril 2008
Salvo Disposición transitoria séptima, que entra en vigor al día siguiente publicación BOE

Deroga: entre otras, el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (a excepción de los artículos 253 a 260). Véase Disposición derogatoria única

Estructura: 309 artículos

- Título preliminar
- Libro I: Disposiciones generales sobre la contratación del sector público
- Libro II: Preparación
- Libro III: Selección del contratista y adjudicación de los contratos
- Libro IV: Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos
- Libro V: Organización administrativa para la gestión de la contratación

Disposiciones adicionales (1 a 33)
Disposiciones transitorias (1 a 7)
Disposición derogatoria única
Disposición final (1 a 12)

Anexo I: Actividades a las que se refiere el apartado 1 del artículo 6

Anexo II: Servicios a los que se refiere el artículo 10

Anexo III: Lista de productos (sector de la Defensa)

Selección de artículos de mayor relación con la actividad del Economista:

- Título Preliminar: Disposiciones Generales:

- Capítulo I: objeto y ámbito de aplicación de la Ley: artículos 1-4
- artículo 6. **Contrato de obras**
- artículo 8. **Contrato de gestión de servicios públicos**
- artículo 9. **Contrato de suministro**
- **artículo 10. Contrato de servicios** (en el **Anexo II**, se refiere entre otros a los siguientes:
 - servicios financieros
 - servicios de informática y servicios conexos
 - servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros
 - servicios de investigación de estudios y encuestas de opinión pública
 - servicios de publicidad
 - servicios de educación y formación profesional
- **artículo 11.** Contratos de **colaboración entre el sector público y sector privado**

- Libro I: Configuración General de la contratación del sector público y elementos estructurales:

**- Título I. Disposiciones generales sobre la contratación con el sector público.
Capítulo VI.**

- artículo 39: **arbitraje**

-Título II. Capítulo II, "Capacidad y solvencia del empresario":

- destacan los artículos 43 a 73 : en especial los artículos 63 a 71, en los que se regula **la solvencia económica y financiera del empresario**

Destacan asimismo:

- Libro II: Preparación de los contratos

- artículo 103, obligaciones relativas a **la fiscalidad, a la protección del medio ambiente, y a las disposiciones de protección de empleo y condiciones de trabajo**

- Libro III: Selección del contratista y adjudicación de los contratos

- Libro IV: Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos

- Libro V: Organización administrativa para la gestión de la contratación

(artículos 301-308: **Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Calificadas** (en el artículo 303.1 c se habla de "**habilitaciones profesionales**")

- Disposiciones adicionales:

-Disposición adicional decimosexta: **referencias al IVA**

- Disposición adicional decimonovena: **uso de medios electrónicos, informáticos, y telemáticos en los procedimientos regulados por esta Ley.**

- Anexos: anexo II (Servicios a que se refiere el artículo 10)

Resumen de la Ley obtenido a partir de la Exposición de Motivos

Introducción:

Desde la adhesión a las Comunidades Europeas, la normativa comunitaria ha sido el referente obligado de nuestra legislación de contratos públicos, de tal forma que, en los últimos veinte años, las sucesivas reformas que han llevado desde el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Ley de Contratos del Estado hasta el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas han tenido como una de sus principales justificaciones la necesidad de adaptar esta legislación a los requerimientos de las directivas comunitarias.

Esta Ley de Contratos del Sector Público también ha encontrado en la exigencia de incorporar a nuestro ordenamiento una nueva disposición comunitaria en la materia el impulso primordial para su elaboración. Las Directivas 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios; 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro; y 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, han sido sustituidas recientemente por la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, disposición que, al tiempo que refunde las anteriores, introduce

numerosos y trascendentales cambios en esta regulación, suponiendo un avance cualitativo en la normativa europea de contratos.

Sin embargo, aun siendo la necesidad de incorporar a nuestro ordenamiento la Directiva 2004/18/CE el motivo determinante de la apertura de un nuevo proceso de revisión de nuestra legislación de contratos públicos, este punto de partida no ha operado como límite o condicionante de su alcance. La norma resultante, en consecuencia, no se constrañe a trasponer las nuevas directrices comunitarias, sino que, adoptando un planteamiento de reforma global, introduce modificaciones en diversos ámbitos de esta legislación, en respuesta a las peticiones formuladas desde múltiples instancias (administrativas, académicas, sociales y empresariales) de introducir diversas mejoras en la misma y dar solución a ciertos problemas que la experiencia aplicativa de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha ido poniendo de relieve.

Antecedentes normativos:

Hasta el momento, las reformas de la legislación de contratos que se han sucedido desde 1986 han sido tributarias, en última instancia, del planteamiento de la Ley de Contratos del Estado cuyo modelo de regulación se ha ido asumiendo por los diferentes textos legales sin ser objeto de un cuestionamiento de fondo; incluso la Ley de 18 de mayo de 1995, que supuso un punto de inflexión para nuestra legislación en la materia, respondía, en sus concepciones básicas, a ese modelo. La normativa de contratos del sector público se ha construido, en este sistema, alrededor del contrato de la Administración Pública (ya sea ésta únicamente la Administración General del Estado, como en la Ley de 1965, o ya se entienda el concepto en un sentido más amplio, como comienza a apuntarse a partir de 1986 y se consagra de forma abierta a partir de 1995) y, más específicamente, en torno al contrato administrativo de la Administración Pública. La necesidad de pautar la contratación de otros sujetos -ya fuese por determinaciones de derecho comunitario, cuyas disposiciones en la materia se aplican a otras entidades del sector público o incluso a sujetos de derecho que se encuentran fuera de él, o por razones de política legislativa interna, con el fin de cerrar las normas sobre contratación del sector público- se solventaba en este modelo bien mediante la extensión parcial de esa regulación (en lo que se refería a normas incluidas en el ámbito de regulación propio de las Directivas comunitarias: disposiciones sobre preparación y adjudicación del contrato y sobre requisitos de aptitud -capacidad y solvencia- del contratista particular, básicamente) a ciertos contratos sujetos a las disposiciones comunitarias, bien mediante la declaración de sometimiento de los restantes contratos del sector público a ciertos principios que debían presidir su adjudicación. Esta técnica de regulación presentaba los inconvenientes fundamentales de situar el régimen aplicable a los contratos no celebrados por Administraciones Públicas en un ámbito caracterizado por su indefinición, rasgo especialmente notorio en el caso de los contratos no sujetos a las directivas comunitarias, y de renunciar, en el caso de los contratos sometidos a sus previsiones, a efectuar una modulación de las diferentes normas de ese régimen para ajustarlas a las características propias de los distintos sujetos que debían aplicarlo, en la medida en que esa traslación de disposiciones pensadas inicialmente para Administraciones Públicas se efectuaba en bloque y sin interposición de una deseable actividad de adecuación, que se ponía bajo la responsabilidad de su intérprete o aplicador.

Inseparablemente unido a lo anterior, la opción de regular los contratos públicos a partir de la disciplina de los contratos celebrados por la Administración ha contribuido en gran medida a evitar el planteamiento de la cuestión relativa a la conveniencia de identificar inequívocamente los ámbitos de esta normativa que se encuentran condicionados por las prescripciones de las directivas comunitarias debido a que, en todo lo que se refiere a exigencias procedimentales, garantías para el licitador, y preservación de los principios de publicidad, concurrencia y transparencia, nuestra legislación de contratos ha sido siempre equiparable a la europea, cuando no más estricta. Ello ha difuminado las fronteras entre lo comunitario y lo nacional en nuestras normas contractuales y, consiguientemente, ha enturbiado el análisis de las relaciones entre ambas esferas.

Enfoque metodológico:

Desde la consideración metodológica de que resulta inaplazable insertar nuestra legislación en la materia dentro de un marco de referencia que permita superar estas limitaciones, la Ley de Contratos del Sector Público ha adoptado un enfoque que, separándose de sus antecedentes, **aborda la regulación de la actividad contractual pública desde una definición amplia de su ámbito de aplicación** y buscando una identificación funcional precisa del área normativa vinculada a las directivas europeas sobre contratos públicos, **teniendo en cuenta que se trata de una Ley que ha de operar en un contexto jurídico fuertemente mediatizado por normas supranacionales y en relación con una variada tipología de sujetos**. Desarrollar la Ley de contratos como una norma que, desde su planteamiento inicial, se diseñe teniendo en cuenta su aplicabilidad a todos los sujetos del sector público, permite dar una respuesta más adecuada a los problemas antes apuntados, aproximando su ámbito de aplicación al de las normas comunitarias de referencia, incrementando la seguridad jurídica al eliminar remisiones imprecisas y clarificar las normas de aplicación, aumentando la eficiencia de la legislación al tomar en cuenta la configuración jurídica peculiar de cada destinatario para modular adecuadamente las reglas que le son aplicables, y previendo un nicho normativo para que, en línea con las posiciones que postulan una mayor disciplina en la actuación del sector público en su conjunto, puedan incluirse reglas para sujetos que tradicionalmente se han situado extramuros de esta legislación. La identificación de las disposiciones ligadas a las directivas de contratación, por su parte, permite enmarcar de forma nítida el ámbito de regulación disponible para el legislador nacional, dentro del respeto a los principios y disposiciones del Derecho Comunitario originario que determinan la sumisión de toda la contratación pública, cuando menos, a los principios de publicidad y concurrencia, a efectos de matizar el régimen de contratación de los diferentes sujetos sometidos a la Ley, y facilitar el análisis de la norma de cara a adoptar decisiones de política legislativa.

Estructura de la Ley:

Ratificando este cambio de enfoque, la presente Ley se separa de la arquitectura adoptada por la legislación de contratos públicos desde la Ley 13/1995, de 18 de mayo, basado en una estructura bipolar construida alrededor de una «parte general», compuesta por normas aplicables a todos los contratos, y una «parte especial», en la que se recogían las peculiaridades de régimen jurídico de los contratos administrativos «típicos». Esta sistemática, que constituyó un notable avance técnico respecto de la configuración clásica de la Ley de Contratos del Estado, no resulta, sin embargo, la más adecuada para dar soporte a una norma con el alcance que se pretende para la Ley de Contratos del Sector Público, afectada por los condicionantes de regular de forma directa el régimen de contratación de un abanico más amplio de sujetos destinatarios, y de hacer posible, desde la misma estructura de la Ley, un tratamiento diferenciado de las normas que son transcripción de disposiciones comunitarias.

Así, el articulado de la Ley se ha estructurado en un **Título preliminar** dedicado a recoger unas disposiciones generales y cinco Libros que se dedican, sucesivamente, a regular la configuración general de la contratación del sector público y los elementos estructurales de los contratos, la preparación de estos contratos, la selección del contratista y la adjudicación de los contratos, los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, y la organización administrativa para la gestión de la contratación. El criterio primordial de estructuración atiende a las materias reguladas (Título preliminar y Libros I, IV y V) o a bloques homogéneos de actuación (Libros II y III). Dentro de esos primeros niveles de ordenación, las divisiones ulteriores se han establecido desagregando esos mismos criterios (Libros I, III y V), o introduciendo una nueva pauta basada en el alcance de las normas, según resulten aplicables a todos los contratos, con carácter general, o sólo a determinados tipos contractuales (Libros II y IV); por último, en los Libros II y III, ha sido necesario utilizar un

criterio adicional, agrupando las disposiciones por razón de sus distintos destinatarios dentro del sector público.

Novedades de esta nueva Ley:

Tomando como referencia los principios que han guiado la elaboración de esta Ley, las principales novedades que presenta su contenido en relación con su inmediato antecedente, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, afectan a:

1) la delimitación de su ámbito de aplicación

2) la singularización de las normas que derivan directamente del derecho comunitario

3) la incorporación de las nuevas regulaciones sobre contratación que introduce la Directiva 2004/18/CE

4) la simplificación y mejora de la gestión contractual

5) la tipificación legal de una nueva figura, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado:

1. A fin de ajustar el ámbito de aplicación de la Ley al de las directivas comunitarias, así como para no dejar entidades del sector público exentas de regulación, la delimitación de los entes sujetos se realiza en términos muy amplios. A estos efectos, el artículo 3.1 enumera en sus letras a) a g) las entidades que, de acuerdo con una determinación de política legislativa interna y autónoma, se considera conveniente que, en todo caso, se sujeten a la legislación de contratos públicos; esta lista, inspirada en la definición de sector público de la Ley General Presupuestaria con las pertinentes correcciones terminológicas para permitir la extrapolación de sus categorías a los sectores autonómico y local y la adición de menciones expresas a las Universidades Públicas y a los denominados «reguladores independientes», está formulada en términos extremadamente amplios. Para asegurar el cierre del sistema, la letra h) de este apartado -que funciona como cláusula residual y reproduce literalmente la definición de «organismo público» de la Directiva 2004/18/CE, en cuanto poder adjudicador sujeto a la misma-, garantiza que, en cualquier caso, el ámbito de aplicación de la Ley se extienda a cualquier organismo o entidad que, con arreglo a la norma comunitaria, deba estar sometido a sus prescripciones. Dentro de las entidades del sector público, la Ley distingue tres categorías de sujetos que presentan un diferente nivel de sometimiento a sus prescripciones: Administraciones Públicas; entes del sector público que, no teniendo el carácter de Administración Pública, están sujetos a la Directiva 2004/18; y entes del sector público que no son Administraciones Públicas ni están sometidos a esta Directiva; el hecho de que se ponga el acento en la regulación de la contratación de las Administraciones Públicas, sometiéndola a disposiciones más detalladas que las que rigen para las entidades sujetas a la Ley que no tienen este carácter (sobre todo en lo que se refiere a la celebración de contratos no sujetos a regulación armonizada) no significa que éstas últimas no puedan hacer uso de determinadas técnicas de contratación o de figuras contractuales contempladas de modo expreso sólo en relación con aquéllas (subasta electrónica, contratos de colaboración o instrumentos para la racionalización de la contratación, por ejemplo) puesto que siempre será posible que sean incorporadas a las instrucciones internas de contratación que deben aprobar esas entidades o que se concluyan al amparo del principio de libertad de pactos.

2. Como medio para identificar el ámbito normativo supeditado a las prescripciones de las directivas comunitarias se ha acuñado la **categoría legal de «contratos sujetos a regulación armonizada»**, que define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas. La positivación de esta categoría tiene por finalidad permitir la modulación de la aplicabilidad de las disposiciones comunitarias a los distintos contratos del sector público, restringiéndola,

cuando así se estime conveniente, solo a los casos estrictamente exigidos por ellas. Por exclusión, utilizándolo de forma negativa, el concepto también sirve para definir el conjunto de contratos respecto de los cuales el legislador nacional tiene plena libertad en cuanto a la configuración de su régimen jurídico. La identificación de estos contratos se ajusta a los parámetros de la Directiva, con las dos matizaciones siguientes: por una parte, y en minoración de la caracterización efectuada por la norma comunitaria, el concepto no incluye, por economía normativa y simplicidad de redacción, los contratos de servicios de las categorías 17 a 27 del anexo II, a los que la disposición comunitaria declara aplicables sólo las normas sobre establecimiento de prescripciones técnicas y publicidad de las adjudicaciones: en la medida en que el ámbito de la exención supera con mucho al de la sujeción, se ha optado por dejarlos fuera de la categoría de «contratos sujetos a regulación armonizada» y establecer su sometimiento a las mismas reglas que éstos en los lugares pertinentes de la Ley; por otra parte, y como prescripción extensiva respecto del derecho comunitario, que no ha abordado todavía su regulación, se califican como contratos sujetos a regulación armonizada, en todo caso, a los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en atención a su complejidad, cuantía, y peculiar configuración.

3. Incorporando en sus propios términos y sin reservas las directrices de la Directiva 2004/18/CE, la Ley de Contratos del Sector Público incluye sustanciales innovaciones en lo que se refiere a **la preparación y adjudicación de los negocios sujetos a la misma**. Sintéticamente expuestas, las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten **introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas**, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de **acomodación de las prestaciones a las exigencias de un «comercio justo»** con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)], y que permitan ajustar la demanda pública de bienes y servicios a la disponibilidad real de los recursos naturales, a la articulación de un nuevo procedimiento de adjudicación, el diálogo competitivo, pensado para contratos de gran complejidad en los que la definición final de su objeto sólo puede obtenerse a través de la interacción entre el órgano de contratación y los licitadores; a la nueva regulación de diversas técnicas para racionalizar las adquisiciones de bienes y servicios (acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras); o, en fin, asumiendo las nuevas tendencias a favor de **la desmaterialización de los procedimientos, optando por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública**, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos. Con la misma finalidad de incorporar normas de derecho comunitario derivado, se articula un nuevo recurso administrativo especial en materia de contratación, con el fin de trasponer la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4. Obligadamente, **la nueva Ley viene también a efectuar una revisión general de la regulación de la gestión contractual**, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, y disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares. Esta revisión ha afectado, de forma particular, **al sistema de clasificación de contratistas, a los medios de acreditación de los requisitos de aptitud exigidos para contratar con el sector público, y a los procedimientos de adjudicación**, elevando las cuantías que marcan los límites superiores de los simplificados -procedimiento negociado y el correspondiente a los contratos menores- y articulando un nuevo procedimiento negociado con publicidad para contratos no sujetos a regulación armonizada que no superen una determinada cuantía. Además, y desde un punto de vista formal, se ha aprovechado para incorporar a nuestra legislación la terminología comunitaria de la contratación, con el fin de facilitar, ya desde el plano semántico, la interoperabilidad con los sistemas europeos de contratación. Esto ha supuesto el abandono de ciertas denominaciones tradicionales en nuestro derecho, que no de los correspondientes conceptos, que subsisten bajo nombres

más ajustados al contexto europeo. En particular, los términos «concurso» y «subasta» -que en la legislación nacional se referían, de forma un tanto artificiosa, a «formas de adjudicación» del contrato como instrumento que debía utilizarse en conjunción con los «procedimientos de adjudicación», se subsumen en la expresión **«oferta económicamente más ventajosa»** que remite en definitiva, a los criterios que el órgano de contratación ha de tener en cuenta para valorar las ofertas de los licitadores en los diferentes procedimientos abiertos, restringidos o negociados, y ya se utilice un único criterio (el precio, como en la antigua «subasta») o ya se considere una multiplicidad de ellos (como en el antiguo «concurso»)-. **El concepto legal de «oferta económicamente más ventajosa» es, sin embargo, más amplio que el manejado en la Directiva 2004/18**, englobando tanto la noción estricta presente en la norma comunitaria **-que presupone la utilización de una multiplicidad de parámetros de valoración-**, como el criterio del «precio más bajo», que dicha disposición distingue formalmente de la anterior; la Ley ha puesto ambos conceptos comunitarios bajo una misma rúbrica para evitar forzar el valor lingüístico usual de las expresiones utilizadas (no se entendería que la oferta más barata, cuando el único criterio a valorar sea el precio, no fuese calificada como la «económicamente más ventajosa»), y para facilitar su empleo como directriz que resalte la necesidad de atender a criterios de eficiencia en la contratación. Además, para reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución, se ha regulado la figura del responsable del contrato, que puede ser una persona física o jurídica, integrada en el ente, organismo o entidad contratante o ajena a él y vinculada con el mismo a través del oportuno contrato de servicios, al que el órgano de contratación podrá, entre otras opciones, encomendar la gestión integral del proyecto, con el ejercicio de las facultades que le competen en relación con la dirección y supervisión de la forma en que se realizan las prestaciones que constituyen su objeto.

5. Nominados únicamente en la práctica de la contratación pública, la Ley viene, finalmente, a **tipificar normativamente los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, como nuevas figuras contractuales que podrán utilizarse** para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial, y cuya financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acomparse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto