

JORGE MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

SECRETARIO DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CASTILLA Y LEÓN

En busca de patrones comunes a todo el sector público para la informatización de sus procedimientos

La Administración de la Comunidad de Castilla y León es una de las primeras que está abordando un proyecto de contratación pública electrónica de forma integral, como un sistema “extremo a extremo”, enfocado a permitir a ciudadanos, empresas y a la propia administración llevar a cabo todo el proceso de contratación de forma electrónica.

Como es natural son muchos los aspectos susceptibles de análisis en un proyecto de esta envergadura, pero en este trabajo sólo reflexionaremos a cerca de la posibilidad de encontrar patrones comunes sobre los que construir el Tramitador de Expedientes de Contratación Electrónica y que permitan una normalización procedimental de carácter general.

Conseguirlo no es fácil si consideramos la galaxia de organizaciones que se abrigan bajo la categoría legal de Sector Público, (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Universidades Organismos Autónomos, Agencias Públicas, Empresas Públicas, Entidades Públicas de Derecho Privado, Fundaciones Públicas...) pero no podemos desfallecer en el intento a riesgo de convertir la costosa

construcción del Sistema de Contratación Electrónica, en Sudario de Penélope, que se teje y desteje en cada una de las organizaciones en las que se implanta.

Una propuesta que aquí exponemos, cuya plasticidad facilita nuestra explicación, es que el Tramitador de Expedientes de Contratación Electrónica sea construido como una suerte de “Lego digital” cuyo cuerpo central lo constituirán los preceptos básicos de la Legislación contractual estatal que habrá de articularse con las siguientes piezas:

a) El conjunto de preceptos que disciplinan las especialidades procedimentales régimen, funcionamiento y autonomía financiera propios del Ente, Organismo o Entidad en la que se pretende implantar el sistema de contratación electrónica.

b) El conjunto de preceptos, seña-

ladamente de las Comunidades autónomas, que contienen aspectos materiales o sustantivos que, al no tener incidencia sobre el interés nacional que justifique una exigencia de uniformidad pueden ser objeto de una regulación específica autonómica.

c) El conjunto de preceptos previstos en la Legislación estatal que careciendo del carácter de básico son de aplicación supletoria ante las insuficiencias que provocan las lagunas jurídicas del Ente, Organismo o Entidad correspondiente.

d) Por último y con carácter supletorio (subsidiario en el Estado) nos encontraríamos con el conjunto de preceptos procedimentales previstos en el Título VI de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (LRJPAC).

En la práctica la neutralidad en la

asignación de los recursos públicos que inspira las Directivas Comunitarias, se traduce en una regulación muy detallada de todas las actuaciones que integran la fase de preparación y el procedimiento de adjudicación de los contratos públicos, de forma que las actuaciones de los diferentes órganos de una administración pública e incluso las actuaciones de las distintas administraciones públicas es idéntica o muy similar, salvedad hecha, como es natural, de las peculiaridades derivadas de la disposiciones de autoorganización y de financiación propias que disciplinan el actuar de cada uno de los poderes adjudicadores. Respecto a estas últimas diremos que una vez identificadas las peculiaridades de unos pocos Entes Organismos o Entidades, veremos que estas se reproducen miméticamente en todas las organizaciones con apenas variaciones por lo que todo se reducirá a una simple operación “mecánica” de búsqueda de estas peculiaridades y de sustitución de “piezas” del “Lego digital”.

Por el contrario, la disparidad de procedimientos administrativos para tramitar las incidencias de ejecución, incluso entre unidades administrativas del mismo órgano de contratación, no digamos ya entre distintos órganos de contratación o entre diferentes administraciones públicas, es muy frecuente en las fases de ejecución y extinción.

La causa de esta disparidad se encuentra, para algunos, en la circunstancia de que las fases de ejecución y extinción contractual no cuentan prácticamente con ninguno de los que se llaman Procedimientos Formalizados, que son aquellos que tienen una regulación preestablecida por el derecho positivo y en cuya tramitación se dispone el orden y el

momento en que han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata, diferenciándose así de aquellos otros en que se deja en libertad al instructor para fijar la tramitación y que se les designa como “procedimientos no formalizados”. Aclaremos antes de continuar dos cosas; primera, que aunque el procedimiento administrativo sea flexible o no formalizado, exigirá en todo caso de forma obligatoria como anclaje o estructura del procedimiento, su iniciación, la tramitación e instrucción del mismo y la terminación del procedimiento; segunda que al decir que se deja libertad al instructor para fijar la tramitación, no se está diciendo que éste puede practicar arbitrariamente cualquier trámite que se le ocurra, sino que podrá practicar, cuando sea conveniente y por aplicación supletoria, cualquiera de las reglas o trámites de entre los previstos en el procedimiento común del Título VI de la LRJPAC y no cualesquiera otros.

Pero para nosotros, el argumento de que las diferencias entre los distintos órganos de contratación en la forma de tramitar las incidencias de ejecución, tiene su fundamento en la ausencia de un procedimiento “formalizado” para su tramitación, es un sofisma puesto que, aun cuando aquél no exista las reglas procedimentales son para todos las mismas; esto es las incidencias de ejecución se tramitan de acuerdo con las especialidades o singularidades procedimentales previstas en la legislación contractual acudiéndose solo de forma supletoria al procedimiento común del Título VI de la LRJPAC; que no debemos olvidar es un procedimiento no formalizado y común para todas las Administraciones Públicas. Lo que ocurre es que cada órgano se hace

La disparidad de procedimientos administrativos para tramitar las incidencias de ejecución es muy frecuente en las fases de ejecución y extinción

sus procedimientos formalizado por la vía de hecho.

Vamos a explicarlo más detalladamente. Si para la tramitación de un determinado incidente de ejecución, no existe una regulación jurídica que disponga un procedimiento “formalizado”, será perfectamente plausible que, dentro de un mismo órgano, ese incidente de ejecución se tramite según el caso de una u otra forma. Por ejemplo, en un contrato se decide aplicar una penalidad ante un grosero incumplimiento del contratista, con la legislación contractual en la mano, se podrían reducir las actuaciones procedimentales a la simple evacuación de un informe por el responsable del contrato en el que se documente el incumplimiento contractual, una propuesta del centro directivo correspondiente y la Resolución del correspondiente órgano de contratación, notificándose al contratista la imposición de la penalidad. Nada impide que el mismo instructor del mismo órgano de contratación, ante otro incumplimiento de un contratista en otro contrato o incluso en el mismo, cuando el alcance del incumplimiento en este caso le ofreciera dudas, decida realizar actuaciones de instrucción dirigidas a conocer con exactitud ese alcance y acuda supletoriamente a los instrumentos que se ponen a disposición carácter general en la LRJPAC y decida dar audiencia al contratista e incluso solicitar de forma facultativa informe del servicio jurídico correspondiente. Sin embargo los órganos administrativos suelen crear una rutina sobre la forma de tramitar una determinada incidencia de ejecución con independencia de que los trámites o actuaciones que la compongan sean muchos o pocos y de las circunstancias concurrentes en cada caso,

de forma que siempre que haya que tramitar esa incidencia, el correspondiente órgano actuará de forma metódicamente idéntica a las anteriores y a las que vengan después.

Explicada la necesaria flexibilidad de Tramitador de Expedientes de Contratación electrónica, proponemos para su construcción utilizar un patrón general único que comprenda toda la serie instrumentos y técnicas (pruebas, informes, audiencia, documentos contables etcétera..) que puedan darse en la tramitación de una incidencia de ejecución y en función de la que se dé de alta en el tramitador (un reajuste de anualidades, una penalidad, una ampliación de plazo) se activarán unos trámites como preceptivos teniendo los demás carácter facultativo y pudiendo ser también activados cuando en el caso concreto se requiera.

Naturalmente este enfoque supone técnicamente optar por el uso de tecnologías flexibles para el tramitador de expedientes, no tanto como ya sabemos para la fase precontractual, como para la fase de ejecución contractual.

Construir el sistema de contratación electrónica en base a *Workflows* rígidos nos conducirá inevitablemente a terminar mecanizando los particulares usos administrativos del Ente, Organismo o Entidad en que vayamos a implantar; es decir digitalizar lo que más arriba llamábamos su particular procedimiento formalizado sui generis, o lo que es peor todavía “colocando” a otro los usos administrativos del primer Ente, Organismo o Entidad en la que hayamos implantado bajo el pretexto de un abaratamiento de costes.

Construir un sistema de contratación electrónica con las características descritas, exige el uso de

herramientas adicionales que permitan abordar la complejidad de las condiciones que regulan los trámites que en cada momento pueden o deben realizarse. La utilización de un motor de Reglas como soporte para la determinación de las “precondiciones”, nos permitirá definir en la solución patrones generales que gozarán de una gran flexibilidad y en los que se permitirá el reuso de flujos de trabajo.

Precisamente este último es el modelo que está implantando Hewlett Packard en Castilla y León con el motor de reglas BRF+ en la solución PPS (Procurement Public Sector) de SAP y que consideramos va a cubrir todas nuestras expectativas administrativas

Para el desarrollo detallado de estas y otras muchas cuestiones me remito al MANUAL PRÁCTICO DE TRAMITACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA en el que se hace un análisis sistemático para todos los Entes Órganos y Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y que verá la luz en septiembre de 2011 editado por Aranzadi Civitas con más de 300 modelos para la correcta tramitación contractual. 📖

