

Contratación Pública en construcción en Francia

Un ejemplo de introducción de nuevas tendencias en un entorno tradicional

Public Construction Contracts in France.
An example of the introduction of new trends in a traditional environment

M^a Pilar de la Cruz López. Dra. Ingeniera Industrial

Prof. titular de Universidad, Universidad de La Coruña. pcruz@cdf.udc.es

Alfredo del Caño Gochi. Dr. Ingeniero Industrial

Catedrático de Universidad, Universidad de La Coruña. alfredo@cdf.udc.es

Elisa M^a de la Cruz López. Lic. CC. Económicas, Dra. Ingeniera Industrial

Profesora titular de Escuela Universitaria. Universidad de Valladolid. ecruz@eade.uva.es

Resumen: Este artículo incluye un análisis del sistema de contratación pública en construcción en Francia, abarcando, entre otros aspectos, la legislación básica; los tipos de contrato y de precio contractual; los procedimientos de licitación; los requisitos para contratar; los aspectos relacionados con la subcontratación; los relacionados con los pagos / cobros; y las particularidades relativas a los contratos de consultoría. El sistema francés tiene algunas similitudes con el español, pero incluye aspectos más avanzados que solucionan algunos problemas específicos que existen en España. El esfuerzo de modernización de la administración francesa en este campo es amplio e interesante, y queda también resumido en este artículo.

Palabras Clave: Proyectos, Construcción, Contratación pública, Gestión de proyectos, Francia

Abstract: This paper includes an analysis of the French construction public procurement system. Among other issues, the paper deal with basic legislation; types of contract and types of contractual price; tendering and awarding procedures; requirements for contractors; subcontracting; payment to contractors and subcontractors; and the specific issues related to engineering / architecture contracts. The French system bears some resemblance to the Spanish one, but includes issues that solve specific problems existing in Spain. The paper also summarises the wide and interesting effort made by the French government to modernise the procurement and management systems used by public agencies in construction projects.

Keywords: Projects, Construction, Public procurement, Project management, France

Introducción

Este artículo analiza el entorno legislativo francés del sector público de la construcción, y en particular, la legislación básica; los tipos de contrato y de precio contractual; los procedimientos de licitación; los requisitos para contratar; los aspectos relacionados con la subcontratación; los relacionados con los pagos / cobros; y las particularidades relativas a los contratos de consultoría; entre otros.

Como se va a ver, el entorno legal en Francia tiene ciertas similitudes con el español, pero incluye aspectos que solucionan problemas específicos que existen en España. Por otro lado, el nivel de madurez en la gestión de proyectos es mayor que en el caso español. Por último, los responsables del país vecino muestran una preocupación importante

por la modernización de la administración, en este caso en sus tareas de gestión.

Dos de los autores (de la Cruz y del Caño, 2001) habían realizado en el año 2000 un análisis detallado del sistema francés, ajustado a la legislación francesa de contratación pública (*Code des Marchés Publics*, entre otras disposiciones) de aquellas fechas. Desde aquel momento hasta ahora ha habido diversos cambios en dicha legislación que han supuesto variaciones muy importantes en este campo, algunas de gran interés. Por otro lado, este artículo recoge los aspectos esenciales que deben conocer los técnicos y personal de gestión de empresas contratistas y de ingeniería con interés en trabajar en Francia, así como las referencias bibliográficas clave para ampliar toda la información que es imposible incluir en la extensión que debe tener un

escrito de este tipo. Los técnicos de la administración española y el propio legislador, por último, pueden encontrar ideas adecuadas para mejorar la situación en España.

Algunos aspectos organizativos de la Administración francesa

Francia es un país con un entorno organizativo y, sobre todo, legislativo, que tiene algunas similitudes con el español, dado que España ha usado muchas veces los sistemas franceses (educativo, legislativo) como modelo para los suyos propios. Tiene un sistema descentralizado con cuatro niveles: central, regional, provincial (departamental) y local.

El Ministerio de Fomento francés (*Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*), dentro de su Dirección General de Urbanismo, del Hábitat y de la Construcción (*Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction*), dispone de un gabinete de ingeniería pública (*Bureau de l'Ingénierie Publique*) que se encarga de las tareas técnicas y de gestión de los proyectos de la Administración Central (*Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 1999). A pesar de su nombre, dicho gabinete se refiere a obras de ingeniería y arquitectura.

Este ministerio dispone también, desde la descentralización realizada en los años 80, de entidades descentralizadas de consultoría (ingeniería, arquitectura) que prestan servicios a las autoridades regionales, provinciales y municipales para desarrollar sus proyectos. Por ejemplo, dispone de gabinetes provinciales de consultoría dentro de las *Directions Départementales de l'Équipement* (DDE), que son direcciones provinciales encargadas de las obras públicas de su ámbito. Se trata de un enfoque de cooperación entre las diferentes comunidades nacionales para evitar que la descentralización tenga consecuencias indeseables. El Gabinete de Ingeniería de Apoyo Territorial (*Bureau de l'Ingénierie d'Appui Territorial*), perteneciente a la *Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction* (*Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*), sirve de ayuda a las actividades de los servicios descentralizados del ministerio en apoyo a las administraciones regionales, provinciales y locales, así como a las actividades de otros ministerios.

El servicio fundamental que ofrecen estas organizaciones de apoyo (*Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 1999) es la dirección del proyecto, denominada *conduite d'opération*, en la cual la entidad local es quien realmente toma las decisiones, si bien el gabinete local del Ministerio la apoya dirigiendo el proyecto en todos sus aspectos. Es una asistencia técnica, económica, administrativa y jurídica, en la que el director de proyecto de la

DDE desempeña el papel de interlocutor válido de la entidad pública a la que representa ante los usuarios, servicios administrativos, arquitectos, ingenieros, empresas de consultoría, empresas de control de calidad y cualquier otro participante en el proyecto.

El Ministerio de Fomento francés tiene (de la Cruz y del Caño, 2001), en la mayoría de los casos, más experiencia y recursos para la dirección de proyectos de gran tamaño y complejidad que los de las entidades regionales y locales (con posibles excepciones). Por ello normalmente puede desarrollar este papel con mayor eficacia. Muchas entidades públicas de pequeño tamaño son conscientes de ello y usan estos servicios.

En diversos documentos (*Direction Départementale de l'Équipement de la Haute-Garonne*, 2000; *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 2000; *Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, 2004a) la administración francesa, al igual que en otros países avanzados (como es el caso de los EEUU y del Reino Unido), usa los conceptos de dirección de proyectos (project management; *managément de projet*; para más información, el lector puede consultar Spittler y McCracken 1996, o Twort y Rees 2004, entre otras) y la figura del gerente de proyecto por parte de la propiedad, denominado *maître d'ouvrage*. Además, la *Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction* ofrece a cualquier agencia pública equipos de apoyo como asistencia al gerente de proyecto en la dirección del mismo, que incluyen las figuras:

- Del director de proyecto, llamado *directeur de projet* o *conducteur d'opération*.
- Y de los *chef de projet*, o asistentes del director de proyecto, uno para cada fase del proyecto.

Con respecto a organismos de consulta y asesoramiento para los funcionarios a cargo de actividades de contratación:

- El *Code des Marchés Publics* (análogo a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas española, en adelante LCAP; véase más adelante; République Française, 2006a), establece la existencia de organismos de consulta, para ayudar al funcionario a resolver sus dudas, en la forma de una comisión central de contratación (*Commission des Marchés Publics de l'État*; Art. 129), y diferentes grupos de estudios de contratación (Art. 132) que pueden ser creados por el Observatorio Económico de la Contratación Pública, órgano de información sobre la contratación pública (Arts. 130 a 132).
- Por otro lado, existe una Célula de Información Jurídica a los Compradores Públicos (*Cellule d'Informa-*

tion Juridique aux Acheteurs Publics), con sede en Lyon y que depende de la Dirección General de Contabilidad Pública (Ministerio de Economía, Finanzas e Industria), para uso de cualquier funcionario por teléfono, fax y a través de Internet, normalmente con respuestas en 48 horas.

- También cumple la misma misión (mediante el uso de los mismos medios de comunicación), pero sólo para la administración central, la Oficina de Asesoramiento a los Compradores Públicos (*Bureau du Conseil aux Acheteurs Publics*) de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria.
- Además, existe una completa gama de páginas Web que informan al funcionario de todos los aspectos de contratación y adquisiciones públicas, incluso con descarga de formularios, ejemplos de aplicación para resolver dudas, y con "chats" y foros de discusión para que los funcionarios intercambien conocimientos y experiencias en esta materia; las principales Webs para estas misiones son:

- www.legifrance.gouv.fr, de acceso a todo tipo de legislación.
- <http://djo.journal-officiel.gouv.fr/MarchesPublics/>, que es la web de la *Direction des Journaux Officiels*, tiene el mismo propósito que la anterior, recoge la publicación del *Journal Officiel* y, además, incluye diferentes formularios para uso de los funcionarios, con objeto de facilitar su trabajo de gestión.
- <http://simap.eu.int>, que es la web comunitaria del *Système d'Information pour les Marchés Publics*, y que recoge datos comunitarios sobre contratación pública.
- www.minefi.gouv.fr, que es una de las webs del *Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie* y que contiene orientación general, textos de ayuda para la contratación pública, ejemplos, chats y foros de discusión, formularios para uso de los funcionarios o bibliografía, entre otras ayudas.
- www.colloc.minefi.gouv.fr, que es otra de las webs del *Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie*, en este caso específicamente orientada a las administraciones locales, y que incluye también formularios de ayuda.
- <http://www.service-public.fr>, que es un portal de la administración francesa conteniendo orientación general, documentación en información de actualidad de la vida pública.
- <http://www.vie-publique.fr>, con información de la actualidad de la vida pública.
- <http://www.forum.gouv.fr>, que es un portal gubernamental para debates.

Legislación básica

La regulación en Francia de la contratación con las Administraciones Públicas está recogida fundamentalmente en el *Code des Marchés Publics* (en adelante, el Code). Desafortunadamente para el lector que pretenda mantenerse al día, es muy alta la rapidez con que esta y otras legislaciones francesas sufren cambios; en los últimos seis años ha habido muchos cambios en el Code, cambios que se han sucedido en cuestión de meses. Además, ha habido tres textos refundidos: uno en 2001, otro en 2004 (*République Française*, 2005a), y el actualmente vigente (*République Française*, 2006a). Este último ha entrado en vigor poco antes de que se publicase este artículo, tras un largo período de digestión que ha incluido dos anteproyectos de Decreto, el último de los cuales salió a la luz a finales de 2005 (*République Française*, 2005b).

El *Code des Marchés Publics* abarca tres grandes tipos de contratos, los de obras, los de suministros y los de servicios (y, dentro de estos últimos, los de servicios de arquitectura e ingeniería). Sin embargo el Code, a diferencia de la LCAP española, no hace referencia a las concesiones administrativas que quedan aparte, en general, para ser resueltas directamente por el Conseil d'Etat mediante decretos específicos para cada caso. Este es el caso, por ejemplo, de las carreteras, tal como establece la Loi 55-435 (*Loi portant statut des autoroutes*), de 18 de abril de 1955, vigente a la fecha de escribir estas líneas, que establece el estatuto de autopistas. Lo que sí incluye el Code es una parte (la segunda) dedicada a las entidades públicas adjudicatarias que operan una red de servicio público (de gas, electricidad, agua o transporte, entre otras).

Por otro lado el Code (Arts. 3 y 4) excluye los proyectos afectados por el secreto. También excluye algunos contratos de defensa, a regular mediante Decreto específico del *Conseil d'Etat* francés.

Además de lo que establece el Code con respecto a la contratación de servicios, existe una ley (*République Française*, 1985) relativa a la dirección de proyectos de iniciativa pública y de sus relaciones con los técnicos competentes (autores de proyectos técnicos y directores facultativos), llamada Ley "MOP" (*Maîtrise d'Ouvrage Publique*). Esta Ley ha sido modificada por legislación posterior de 1988, 1991, 2000 y 2004, y todas estas modificaciones están ya incorporadas en el texto actual de la ley MOP, a pesar de que se sigue haciendo referencia a ella como Ley MOP de 1985 (*République Française*, 1985). En la Ley MOP se define el marco de desarrollo de los proyectos de construcción de iniciativa pública. Esta Ley está complementada por el Decreto 93-1268 (*République Française*, 1993a) sobre servicios prestados por técnicos competentes en proyectos de cons-

trucción. Existe legislación que detalla tanto la Ley MOP como el Decreto 93-1268, como es el caso del Arreté 1993-12-21 (*République Française*, 1994), que establece mayor detalle sobre el alcance de los trabajos a realizar por los diversos técnicos que participan en proyectos de construcción.

Tipos de contrato

Al margen de las concesiones que, como se ha anticipado, quedan fuera del alcance del Code, los tipos de sistemas de contratación que éste incluye explícitamente son:

- El tradicional de separación de diseño y ejecución.
- La contratación separada de diseño y ejecución en la que las obras se contratan por lotes, en un sistema similar al *construction management* anglo-sajón, que se detallará más adelante. Hay que hacer notar al lector que, en principio, este tipo de contratación incluye el concepto de la contratación por lotes de la LCAP española, pero va más allá. Y es que en Francia no existe limitación a la contratación por lotes, salvo que ello sea perjudicial (Art. 10 del Code). Y, por tanto, los lotes pueden estar interrelacionados (por ejemplo, lotes de obra civil, instalaciones eléctricas, instalaciones mecánicas, ...), mientras que en España los lotes deben ser siempre susceptibles de utilización o aprovechamiento separado (por ejemplo, obras lineales divididas en calles o en tramos de carretera, en las que cada contratista realiza un tramo completo). Una de las ventajas de la contratación por lotes francesa es que permite desglosar una obra en sus diferentes partes a efectos de especialidades y contratar cada una de ellas a un contratista o instalador que realmente esté especializado en ese campo. Pero la cosa va más allá: el Art. 10 establece como principio que la administración debe contratar siempre por lotes, salvo cuando ello pueda suponer una menor concurrencia, o cuando no suponga ventajas técnicas o económico-financieras, o cuando el funcionario considere que este esquema no se va a poder dirigir o coordinar adecuadamente, en el proyecto que va a contratar (Art. 10 del Code). Lo anterior no lo era, pero esto último es una novedad del Code 2006. El contrato tradicional, por tanto, se va a convertir en excepcional en Francia. De todas formas (Art. 27), se deja libertad a la administración para llevar a cabo un procedimiento único en el que se contratan todos los lotes a la vez, o bien un procedimiento para cada lote. Esto último va a permitir al funcionario el solape entre fases de contratación y obra, cuando el plazo

sea importante, y siempre que se puedan asumir los riesgos que conlleva dicho solape.

- El de ingeniería y obra o llave en mano.
- Se establece también la existencia de contratos denominados de definición, de relativamente escaso potencial uso en construcción, que son específicos para definir el objeto de posteriores contratos, cuando ello no es posible de manera directa, en proyectos de innovación o de complejidad o gran incertidumbre por otras causas.

Tipos de precio contractual

Las modalidades de precios definitivos que prevé el Code son, en principio (Arts. 17 a 19 Code), la de precios unitarios y la de precio fijo (global o parcial), si bien en ambos casos se prevé la posibilidad de revisión de precios (Art. 18).

También está prevista la posibilidad de introducción de incentivos ligados a los plazos de ejecución, mejor calidad de las prestaciones, o reducción de costes de producción, entre otros aspectos.

El Art. 19 del Code 2004 (Art. 19 Code 2006) prevé también la posibilidad de contratación con un precio provisional en procedimientos negociados en los que concurren circunstancias especiales, como son los casos de proyectos de gran complejidad o que incluyan el uso de nuevas tecnologías (no novedosas, sino nuevas) y presenten además o bien un carácter de urgencia o bien riesgos técnicos importantes y, por tanto, no sea posible llegar a un precio inicial definitivo. También se establece esta posibilidad en determinados contratos por tramos en que el precio de la parte de un tramo posterior depende de los resultados de un tramo anterior, entre otros casos. En el caso del uso de un precio provisional el contrato debe establecer las condiciones para fijar el precio definitivo, inclusive previendo la posibilidad del establecimiento de un "precio máximo garantizado" (*prix plafond*), y las imposiciones (de tipo contable, entre otras) que deberá soportar y los controles que deberá pasar el contratista en este caso (Art. 19).

En general, en la práctica habitual de la administración francesa (de la Cruz y del Caño, 2001) se escoge entre precio fijo o precios unitarios en función de la obra de que se trate, si bien en edificación lo más frecuente es la contratación de obras a precio fijo, mientras que en otras infraestructuras, en particular las lineales, lo más frecuente es la mezcla de precios unitarios con precio fijo para algunas partes de la obra, en ambos casos, con los estudios de ejecución (proyecto de ejecución) realizados por el contratista. Sobre este último aspecto se entrará en detalle más adelante.

Procedimiento de licitación

Tipos de procedimientos de licitación y su aplicación según los casos: introducción

Los contratos pueden adjudicarse por distintos procedimientos, a elegir por el poder adjudicador, que debe seguir para ello unas determinadas normas relacionadas con el importe y el objeto del contrato de que se trate. Además, algunos pequeños contratos pueden adjudicarse sin formalidades previas.

Los procedimientos de adjudicación incluidos en el Code y que afectan a la construcción son (Art. 26 del Code):

- General (*appel d'offres*) (Arts. 33 y 57 a 64 del Code, entre otros).
- Negociado (*procédure négociée*) (Arts. 34, 35, 65 y 66 del Code, entre otros).
- De diálogo competitivo (*procédure de dialogue compétitif*) (Arts. 36 y 67 del Code, entre otros).
- De concepción-realización, o llave en mano (*procédure de conception-réalisation*) (Arts. 37 y 69 del Code, entre otros).
- De concurso de arquitectura e ingeniería (*concours*) (Arts. 24, 38, 70 y 74 del Code, entre otros).
- Existe, como en otros países, un procedimiento simplificado para pequeños contratos (Art. 28 Code). El Code 2006 recoge también la figura del acuerdo marco, aplicable a la construcción, si bien probablemente su aplicación quede restringida a trabajos de uso común, con lo que su uso se limitaría a pequeñas obras de mantenimiento y reparación de infraestructuras existentes, entre otros trabajos.

El Code (Art. 26) establece que los procedimientos a usar en los casos normales de contratación tradicional de obras (contratación tradicional por separado de proyecto y obra), son:

- Si se trata de grandes contratos (a la fecha, de más de 5.270.000 € sin IVA) es obligatorio el procedimiento general (*appel d'offres*), si bien se pueden usar el negociado y el de diálogo competitivo en los casos excepcionales que marca el Code y que se van a referir más tarde.
- Si se trata de proyectos medianos (a la fecha, entre 210.000 y 5.270.000 € sin IVA), se puede escoger libremente entre el general, el negociado y el de diálogo competitivo.
- Si se trata de proyectos pequeños (a la fecha, de menos de 135.00 € sin IVA para contratos de servicios de la administración central; de 210.000 para contratos de servicios de otras administraciones; y de

210.000 para los contratos de obras), el procedimiento simplificado (*adaptée*) que establece el Art. 28 del Code, en el que los aspectos de publicidad y concurrencia son decididos por el poder adjudicador en función del objeto y de las características de la misma. En caso de contratos inferiores a 4.000 Euros no es necesaria publicidad ni concurrencia.

En caso de contratación de una obra por lotes (Arts. 26 y 27 del Code) el procedimiento debe seleccionarse de la misma manera, teniendo en cuenta el montante total de la obra, y no el de cada lote (en concordancia con la Directiva 2004/18/CE). Pero es posible prescindir de esta regla y aplicar el procedimiento simplificado a los lotes inferiores a 80.000 € cuando toda la obra no supere los 5.270.000 €; y a los lotes inferiores a 1.000.000 € cuando el total de la obra supere los 5.270.000 €. En todos los casos el montante acumulado de los lotes contratados por este procedimiento no debe exceder el 20% del montante total de la obra; de lo contrario hay que seguir la regla inicial.

Procedimiento general (*appel d'offres*)

El procedimiento general de licitación pública es el denominado *appel d'offres* (Arts. 26, 33 y 57 a 64 del Code), que aquí se va a traducir como procedimiento general. Se trata de un procedimiento de licitación con publicidad en el que se usa un sub-procedimiento de adjudicación en el que el responsable de la administración elige la **oferta más ventajosa**, sin negociación, **sobre la base de diferentes criterios** objetivos previamente puestos en conocimiento de los candidatos. La publicidad incluye también la priorización, cualitativa, o la ponderación, cuantitativa, que se vaya a seguir. Hasta aquí, por tanto, se trata de algo similar al tradicional procedimiento de concurso en la contratación pública española. La novedad del Code 2006 (Art. 53) supone la obligatoriedad de establecer una ponderación cuantitativa; sin embargo, el peso de cada criterio puede expresarse, precisando su ponderación relativa, fijándose una banda de valores con una amplitud adecuada. En opinión de los autores esta parte del articulado dará problemas por no dejar claro qué se entiende por una amplitud adecuada. Por último, cuando el poder adjudicador demuestre que no es posible establecer una ponderación cuantitativa, se le permite realizar una ponderación cualitativa listando los criterios en orden de importancia.

Por otro lado, en este procedimiento **cabe la posibilidad de usar un solo criterio de adjudicación, pero éste debe ser siempre el precio**. Existe libertad para decidir si se va a usar un solo criterio de adjudicación o no, y existe libertad para elegir los criterios a usar. Es decir, el Code incluye el concepto español de subasta (el precio es el único criterio

de adjudicación) pero no como algo específico, sino como un caso particular del procedimiento general. Esto aparecerá también así en la nueva Ley de Contratos española que va a aprobarse antes que termine 2006. Por otro lado, el Code no incluye explícitamente conceptos como el "tipo" estimado por la Administración española para comparar con los precios de oferta y detectar ofertas anormalmente bajas y adjudicar; se entiende, sin embargo, que ello debe hacerse así, por cuanto la Administración francesa realiza estimaciones de coste desde el principio del proyecto, y las va refinando conforme éste avanza. Y se pueden rechazar ofertas cuyos precios parezcan anormalmente bajos, aunque esto se va a detallar más adelante. Hay que hacer notar también, por otro lado, que el Code llama la atención sobre el criterio relativo al coste del ciclo de vida y su importancia.

El poder adjudicador tiene libertad para escoger entre realizar un procedimiento general abierto o restringido. Es más frecuente el procedimiento abierto, lo cual plantea frecuentemente problemas para estudiar las ofertas cuando el número de técnicos asignados para el análisis de ofertas es insuficiente (de la Cruz y del Caño, 2001); por otro lado, no se suelen contratar consultores de apoyo para ello.

En el **procedimiento abierto** puede ofertar cualquier persona física o jurídica. A pesar de ello, la comisión de contratación creada puede eliminar a las empresas que no posean calidad suficiente como para presentar oferta en el proyecto de que se trate o bien a las empresas cuya capacidad parezca insuficiente; este paso se da antes de la apertura de los sobres con las ofertas.

En el **procedimiento restringido** existe un proceso previo de presentación de candidaturas al que se puede presentar cualquier empresa y del que resulta, tras una primera selección, un listado de empresas que son las que pueden ofertar. La selección previa se realiza en base a criterios publicados con anterioridad a la presentación de candidaturas. Entre estos criterios se deben encontrar los que establece el Code (Art. 52) y otros que el responsable de contratación puede añadir, siempre y cuando éstos se justifiquen por el objeto del contrato o las condiciones en que se realizará. En el procedimiento general restringido (y también en otros que sean igualmente restringidos, como es el caso del concurso de ingeniería y arquitectura o *concours*) se puede fijar un número máximo de candidatos a incluir en la lista de preseleccionados (que no puede ser menor de cinco) y, en el caso de que inicialmente resultasen preseleccionados más candidatos que dicho número, se descartará a los candidatos sobrantes según criterios de garantías y capacidad técnica y financiera, así como basándose en sus referencias profesionales (Art. 52 del Code).

La primera novedad que establece el Code 2006 (Art. 52) en este procedimiento es que la ausencia de referen-

cias de contratos previos de la misma naturaleza no se puede considerar como criterio eliminatorio, debiendo la administración evaluar las capacidades profesionales, técnicas y económico-financieras del contratista.

La segunda novedad (Art. 60) supone variaciones en lo relativo a las restricciones en el número de ofertantes que pasan a la segunda fase. Con el nuevo Code la administración puede fijar un número mínimo y un número máximo de candidatos a admitir. El mínimo no será inferior a cinco. Cuando el número de candidatos que satisfagan los criterios de selección sea inferior a cinco, la administración puede continuar el procedimiento con los candidatos que tengan las capacidades requeridas; no se pueden incluir en el procedimiento a otras empresas que no hayan participado en la primera fase, ni tampoco a candidatos que no tengan las capacidades requeridas. Todo lo que se acaba de comentar es aplicable también al procedimiento negociado con publicidad y al de diálogo competitivo, que se van a exponer en epígrafes posteriores, si bien en este caso el número mínimo de candidatos a admitir no será inferior a tres (Arts. 65 y 67, respectivamente). Por otro lado, la administración puede prever también que haya un número mínimo de PYMES a admitir, que no deberá cumplirse si el número de las PYMES seleccionadas en función de los criterios publicados no fuese suficiente. Estos aspectos deben señalarse en la publicidad del contrato, y son también aplicables al procedimiento negociado y al de diálogo competitivo, que se verán más tarde.

Tanto en el caso de un procedimiento general abierto como en el del restringido, el poder adjudicador, previo informe de la comisión de contratación (*commission d'appel d'offres*), puede eliminar a algunos candidatos, bien porque no cumplan los requisitos preestablecidos; bien, como ya se ha comentado, para ajustarse al número de candidatos indicados en el anuncio (procedimiento restringido); o bien porque la oferta no sea conforme con el objeto del contrato. En caso de administraciones regionales o locales, es la propia comisión la que puede hacerlo.

La administración no puede mantener más contacto con los ofertantes que el que le permita precisar o completar el alcance de las ofertas presentadas. Puede rechazar, motivadamente, las ofertas que parezcan anormalmente bajas, siempre y cuando haya solicitado por escrito aclaraciones y justificaciones al respecto y la respuesta de los ofertantes no sirva como justificación (Art. 55 del Code); esto es así, en general, para todo proceso de contratación.

Se establece la posibilidad de que el ofertante presente variantes siempre que los pliegos de petición de ofertas así lo establezcan y siempre y cuando la oferta incluya también el diseño original motivo de la petición de ofertas (Art. 50 del Code).

Tras la adjudicación el responsable de contratación puede, de acuerdo con la empresa adjudicada, realizar una puesta a punto final de las condiciones de contratación siempre y cuando las modificaciones que ello comporte no atenten contra el procedimiento de adjudicación que se acaba de realizar; es decir, que los cambios no conviertan a una empresa rechazada en la más interesante para el contrato.

El proceso se puede declarar desierto si ninguna de las ofertas resulta aceptable. En este caso (Art. 64) se puede repetir el proceso, con los cambios que se considere oportunos, o se puede comenzar un procedimiento negociado. En el caso de contratos de lotes por debajo de un límite determinado se puede comenzar un proceso simplificado (*adaptée*).

Procedimiento negociado

Es un procedimiento similar al español y acorde con la Directiva Europea, que sólo se puede llevar a cabo en determinados casos. En concreto, se establece que se puede llevar a cabo un procedimiento negociado con publicidad y concurrencia, entre otros casos:

- En contratos de obras pequeños y pequeños-medios (a la fecha, con presupuestos entre los 210.000 y los 5.270.000 €, sin IVA).
- Cuando se trata de contratos de servicios, sobre todo en los contratos de prestaciones intelectuales como en los de arquitectura o ingeniería, en los que la naturaleza del servicio sea tal que no se puedan establecer los pliegos de condiciones o especificaciones del contrato de manera previa y con precisión suficiente como para realizar un procedimiento general (*appel d'offres*).

Se puede llevar a cabo un procedimiento negociado sin concurrencia y sin publicidad:

- En caso de urgencia imperiosa resultado de circunstancias imprevisibles (especialmente por causa de catástrofes tecnológicas o naturales), cuando no es posible respetar los plazos necesarios para el procedimiento general o para los negociados con publicidad y concurrencia. Incluso, en caso de que la urgencia impida disponer de tiempo suficiente para la preparación de los documentos contractuales, se puede contratar en base a un intercambio de cartas entre administración y contratista.
- En caso de procedimientos generales declarados desiertos, siempre y cuando no haya modificaciones en el objeto del contrato ni cambios sustanciales en otras condiciones contractuales y que, bajo deman-

da de la Comisión Europea, se realice un informe justificativo.

- Cuando se trate de ampliación de alcance de contratos previamente firmados mediante procesos en concurrencia, siempre que se trate de una inclusión de prestaciones no incluidas en el contrato previo, pero necesarias por razones imprevistas, y que técnica o económicamente no pueda ser separado del contrato inicial. La ampliación será ejecutada, en este caso, por el contratista (obras) o proyectista (servicios) que estaba ejecutando el contrato inicial. El valor acumulado de este tipo de ampliaciones no podrá sobrepasar el 50% del valor del contrato inicial.
- Contratos de servicios u obras para prestaciones similares a las de un contrato precedente ejecutado por el mismo titular. La contratación previa debe haberse realizado mediante un proceso general (*appel d'offres*). Dicho proceso de contratación previa debe haber contemplado esta posibilidad para futuras prestaciones similares, a la que no podrá recurrirse más que durante los tres primeros años tras la notificación del contrato inicial.
- Cuando el contrato solamente pueda ser realizado por una empresa determinada; por ejemplo, en el caso de uso de una licencia, patente o derechos exclusivos sobre alguna tecnología, o en el caso de que las necesidades no puedan ser satisfechas más que por una empresa determinada debido a necesidades técnicas especiales, a inversiones previas importantes, a instalaciones especiales o a conocimientos (*know how*) especiales.
- Por último, como fase final de un proceso de concurso de arquitectura o ingeniería (*concours*), se llevará a cabo un proceso de contratación negociado sin publicidad y sin concurrencia con el o los ganadores del mismo.

Si así se establece en la publicidad, este procedimiento puede desarrollarse en fases sucesivas, en las que se irán eliminando candidatos mediante la aplicación de criterios previamente publicados, establecidos de acuerdo con el Art. 53 del Code. Finalmente, el sub-procedimiento de adjudicación es, de nuevo, a la oferta más ventajosa la adjudicación, sea multicriterio, sea en función del precio.

Procedimiento de diálogo competitivo (*procédure de dialogue compétitif*)

El Diálogo Competitivo es un procedimiento (Arts. 26, 36 y 67 del Code, entre otros) al que puede recurrir la administración en situaciones especiales en los casos de imposibilidad objetiva de definir los medios para satisfacer

las necesidades, o de establecer el entorno jurídico o financiero adecuado para el proyecto. Este procedimiento se puede usar en pequeños contratos de obras cuyo importe esté comprendido entre dos límites fijados (a la fecha, 210.000 € y 5.270.000 €, sin IVA) sin necesidad de que se cumpla la imposibilidad ya referida. El diálogo competitivo no puede aplicarse a un llave en mano ya que, en este caso, existe un procedimiento específico para este tipo de contratos (*procédure de conception-réalisation*). Este tipo de procedimiento está ya incluido en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, que va a sustituir próximamente a la LCAP española (Ministerio de Economía y Hacienda, 2005), para adaptarse a la Directiva 2004/18/CE.

Se trata de un procedimiento con publicidad en el que, a partir de un programa funcional que define la Administración y que comprende los resultados verificables a obtener o las necesidades que precisa satisfacer, o bien de un proyecto parcialmente definido, los candidatos presentan sus proposiciones sobre los medios técnicos necesarios para tal objeto.

Tras una preselección de candidatos, el poder adjudicador de la contratación comienza el diálogo con cada uno de ellos. La administración puede fijar un número mínimo y un número máximo de candidatos a admitir. El número mínimo debe ser de tres, salvo en caso de ausencia de suficientes candidatos. Los términos del diálogo / negociación son tan amplios como los que abarque el contrato; a diferencia del procedimiento negociado, aquí se puede negociar sobre el alcance. El diálogo se mantendrá hasta que la administración pueda determinar qué medios técnicos son los más adecuados para sus necesidades. Incluso, pueden, si así se anunció previamente, llevarse a cabo discusiones en fases sucesivas, a las que sólo pasarán las proposiciones que respondan mejor a los criterios fijados.

Las condiciones del diálogo deben ser de igualdad estricta. El poder adjudicador no puede dar a un candidato información que le pueda dar ventaja sobre otros, sea información interna de la administración, sea información relativa a las soluciones de otros candidatos o a datos confidenciales comunicados por otros candidatos, sin permiso de estos últimos.

Cuando el responsable del contrato lo considera oportuno, da por concluida la fase de diálogo y pide a los candidatos que quedan en el proceso que vuelvan a presentar sus ofertas con todos los elementos necesarios para llevar a cabo el contrato. Presentadas éstas, aún puede el responsable solicitar aclaraciones o precisiones a las ofertas, pero sin modificar los elementos fundamentales de la oferta o las características esenciales del contrato. Finalmente, el contrato se adjudica, a partir de aquí, de manera similar a la de un procedimiento general (*appel d'offres*).

Como en el procedimiento se incurre en gastos por parte de los participantes, se puede prever la posibilidad de otorgar una prima a todos los participantes o a los mejor clasificados. El proceso, como en otros casos, puede declararse desierto. En estos casos el Code 2006 (Art.67) permite pasar a un nuevo procedimiento de diálogo competitivo, a un procedimiento general, o a un procedimiento negociado, en este caso sin modificar las condiciones contractuales. En el caso de contratos de lotes por debajo de un límite determinado se puede comenzar un proceso simplificado.

Otra novedad del Code 2006 es la posibilidad de que, como parte de este procedimiento, se llegue a más de una solución técnica que responda a las necesidades de la administración. Los ofertantes, por tanto, podrán más tarde escoger entre las diferentes alternativas a la hora de hacer sus propuestas.

Procedimiento de concepción-realización (*procédure de conception-réalisation*): ingeniería y obra / llave en mano

Se trata de un contrato que incluye a la vez (Arts. 37 y 69 del Code) la realización de un proyecto constructivo y su ejecución, o el desarrollo y ejecución de un proyecto conceptual o básico, total o parcial, realizado previamente por la Administración.

No obstante, sólo se prevé, a semejanza con la LCAP española, la posibilidad de recurrir a un llave en mano en caso de que haya motivos técnicos específicos que lo justifiquen. El Code hace referencia a los casos en los que el proceso condiciona la concepción, la ejecución y la puesta en servicio o bien cuando las características técnicas llevan a una ejecución que depende de los medios y de la tecnología de la empresa responsable de dicha ejecución. El Code se refiere también a los casos de dimensiones excepcionales del proyecto en los que ello supone que sólo determinadas empresas puedan acometer el proyecto, y no sea posible contratarlas más que en un llave en mano.

Como se verá más tarde con mayor detalle, el poder adjudicador tiene el apoyo de un jurado para la adjudicación final del mismo. Este incluye, entre otros miembros, expertos en el tipo de proyecto de que se trate, normalmente *maîtres d'oeuvre*, que son ingenieros o arquitectos con titulación adecuada para poder realizar el proyecto técnico de que se trate. El término *maîtres d'oeuvre* aquí se va a traducir por técnicos competentes, y su denominación se va a abreviar como Mo/TC. Pues bien, este jurado tiene la misión de realizar una evaluación de las ofertas con la mayor objetividad, independencia y eficiencia posibles.

El Code indica que este procedimiento debe desarrollarse de manera similar a un procedimiento general (*ap-*

pel d'offres) restringido, si bien en este caso la *commission d'appel d'offres* se convierte en jurado mediante ampliación del número de sus miembros, para añadir a los ya referidos técnicos competentes, en la proporción de un tercio del total. Tras la selección de candidatos por el poder adjudicador, previo informe razonado del jurado, los candidatos seleccionados preparan y presentan sus ofertas. A los ofertantes se les exige como parte de su oferta, como mínimo, un anteproyecto de infraestructuras, o un anteproyecto inicial, en el caso de proyectos de edificación. Por ello, en este caso, se prevé una compensación por los gastos en que incurre el ofertante, de valor igual al precio estimado de los anteproyectos a efectuar. Dicha compensación está limitada a un máximo del 80% del referido precio.

El poder adjudicador no puede mantener más contacto con los ofertantes que el que le permita precisar o completar el alcance de las ofertas presentadas, sin modificarlas ni modificar las condiciones esenciales del contrato.

El jurado examina las prestaciones y escucha a los candidatos, elevando un informe al poder adjudicador, quien elige al ofertante a contratar; en el caso de otras administraciones que no sean la central, es la comisión de contratación (*commission d'appel d'offres*) quien toma la decisión final.

Procedimiento de concurso de arquitectura e ingeniería (concours)

Este proceso (Arts. 24, 38, 70 y 74 del Code, entre otros), que **puede ser abierto o restringido**, se usa para contratar la realización de un plan o proyecto en el campo de la gestión del territorio, el urbanismo, la arquitectura y la ingeniería o el tratamiento de datos. Específicamente, el Art. 74 del Code establece que los proyectistas (*maîtres d'oeuvre*; Mo/TC) serán contratados mediante un procedimiento restringido de *concours*. El Code 2006 (Art. 70) supone una novedad para este procedimiento restringido, por la cual el número mínimo de candidatos a admitir no puede ser inferior a tres salvo en el caso de que, al aplicar los criterios de selección publicados previamente, queden menos de tres candidatos. No obstante, también pueden contratarse según un procedimiento simplificado establecido en el Art. 28 del Code, siempre y cuando el precio sea inferior a un límite establecido en dicho artículo (a la fecha, 135.000 € si el contratante es la autoridad central y 210.000 € si es otra administración).

En este procedimiento la selección de candidatos se realiza en función de un informe razonado realizado por el jurado, figura con la que también cuenta este procedimiento. Tras ello los ofertantes proponen un di-

seño y el precio. Se prevé una compensación por los gastos en que incurre el ofertante. Estas compensaciones así como los criterios de valoración a aplicar por el jurado son publicados de antemano en el momento de dar publicidad al proceso.

El jurado, compuesto en un tercio por expertos en la materia, establece una lista priorizada en función de la adecuación de los diseños, de acuerdo con los criterios previamente publicados, sin conocer los precios de las ofertas. Con el Code 2006 el jurado puede convocar a cualquier persona susceptible de aportar información útil para realizar su trabajo (Art. 24). Tras disponer de una lista priorizada, el poder adjudicador abre los sobres de precios y negocia con los ganadores; en el caso de las administraciones regionales o locales esta negociación la lleva a cabo la asamblea deliberante. Lamentablemente (Bouchon y Cossalter, 1999), el precio suele tener demasiado peso en estas contrataciones de servicios (también sucede lo mismo con otros procedimientos), lo cual suele ser origen de problemas. Para contratos de cierta importancia esta selección es anónima (a la fecha, por encima de 135.000 € si el contratante es la autoridad central y 210.000 € si es otra administración; sin embargo, si el jurado estima oportuno realizar un proceso verbal con preguntas a los concursantes que sirvan para resolver sus dudas, dicho anonimato puede romperse (algo que no parece oportuno).

En el caso de que el proceso de *concours* suponga que los proyectistas tengan que entregar un prediseño como parte de la oferta, el tipo de propuesta de diseño que se suele solicitar en el caso de edificación es un estudio preliminar (*esquisse*), un anteproyecto inicial (*avant-projet sommaire*) acompañado o no de una maqueta, o un anteproyecto definitivo (*avant-projet définitif*); más adelante se va a comentar la regulación y contenido de estas figuras. Al parecer (de la Cruz y del Caño, 2001), lo más frecuente es pedir un estudio preliminar (*esquisse*), si bien en ocasiones el nivel de detalle de este tipo de documento se considera insuficiente para poder juzgar la solución propuesta.

El caso de otras infraestructuras (imaginémonos las lineales de carreteras y ferrocarriles) es diferente, ya que el total a realizar suele dividirse en tramos, y normalmente se comienza el proceso de contratación con un anteproyecto ya realizado por la Administración.

Otros procedimientos de contratación de profesionales competentes para funciones técnicas en proyectos de construcción (*maîtrise d'oeuvre*)

En el caso de la realización de una obra o de un proyecto urbanístico o paisajístico, estos contratos (Art. 74 del Code) tienen por objeto, la ejecución de uno o varios

elementos de las posibles misiones de este tipo de profesionales definidas en el Art. 7 de la Ley MOP (proyectos facultativos, dirección de obra, etc.; ver más adelante en la parte dedicada a esta ley).

Como se ha visto en el epígrafe anterior, estos contratos se deben realizar por un procedimiento restringido de *concours*, aunque pueden ser realizados por un procedimiento simplificado (*adaptée*) cuando el importe sea menor de una determinada cantidad (Art. 28 del Code).

No obstante, aunque el montante del contrato sea superior a dichos límites, el procedimiento puede no ser el de *concours* si se trata de rehabilitaciones, investigación o experimentación, trabajos profesionales que no supongan realizar un diseño (dirección facultativa u otro tipo de consultoría) y en el caso de proyectos de infraestructuras, en que los técnicos de la administración establecen los trazados y el diseño conceptual. En estos casos el procedimiento será el general (*appel d'offres*), salvo en los casos en que dicho procedimiento pueda sustituirse por uno negociado. En este último caso los criterios de selección pueden incluir sólo la competencia del candidato, sus referencias y sus medios humanos y materiales, o bien se pueden usar más criterios.

Comisiones y jurados para procesos de licitación

Existen comisiones y jurados que sirven para asesorar al poder adjudicador en los distintos procedimientos de licitación.

Las comisiones están formadas por responsables de gestión del ministerio correspondiente, o por representantes políticos de las colectividades territoriales (administraciones regionales o locales), si bien el presidente puede convocar a expertos en la materia para asesorar a la comisión.

La comisión para el procedimiento general de licitación (*appel d'offres*) es de carácter permanente (Art. 21 del Code), aunque pueden formarse comisiones específicas de este tipo para un determinado contrato. Con respecto a su composición:

- Si se trata de la administración central (Art. 21 del Code), dicha composición se fija normalmente por el ministro correspondiente, o bien por el prefecto (*préfet*) en el caso de servicios descentralizados. En ambos casos hay que añadir a un representante de la Dirección General de la Competencia, Consumo y Represión del Fraude, como miembro consultivo (con voz pero sin voto).
- Si se trata de otras administraciones Arts. 22 y 23, su composición es la siguiente:

- Miembros deliberantes (con voz y voto):
 - Si se trata de una administración regional / provincial: el presidente de la región / diputación más cinco diputados por representación proporcional.
 - Si se trata de una administración local de más de 3.500 habitantes: el alcalde más cinco concejales por representación proporcional.
 - Si se trata de una administración local de menos de 3.500 habitantes: el alcalde más tres concejales por representación proporcional.
 - En el caso de determinadas organizaciones no incluidas en los casos anteriores se establecen estructuras similares, salvo en algunos casos, como son los centros sanitarios, en que la composición la define el director de los mismos, contando con la opinión de su consejo de administración.
- Miembros consultivos (con voz pero sin voto); entre otros pueden participar:
 - Uno o varios representantes técnicos, funcionarios, pertenecientes al poder adjudicador o a otra administración.
 - Expertos en la materia objeto de la contratación, designados por el presidente.
 - Un interventor, cuando es invitado por el presidente.
 - Un representante de la Dirección General de la Competencia, Consumo y Represión del Fraude, cuando es invitado por el presidente.

Los jurados, propios de los procedimientos denominados concepción-realización (*conception-réalisation*; ingeniería y obra / llave en mano; Arts. 37 y 69 del Code) y de los de concurso de ingeniería y arquitectura (*concours*; Arts. 24, 38, 70 y 74 del Code), incluyen en su composición (Art. 24) a los miembros con voz y voto de la comisión general (*d'appel d'offres*) más un máximo de cinco expertos en la materia (normalmente *maîtres d'oeuvre*; Mo/TC; designados por el presidente de la comisión), todos ellos con voz y voto. Pero al menos un tercio de miembros del jurado deben tener la misma titulación que se exige a las personas físicas o jurídicas que van a presentar oferta o, en el caso de que no sea esto posible, de gran competencia en la materia de que se trate. El presidente puede invitar también al interventor y a un representante de la Dirección General de la Competencia, Consumo y Represión del Fraude, ambos con voz pero sin voto. También puede invitar a funcionarios del poder adjudicador competentes en la materia objeto del contrato, o bien expertos en contratación pública.

Requisitos para contratar

Calificación, clasificación y certificación de empresas contratistas

No existe (Vuillerme y Richaud, 1999) un sistema de este tipo dentro de la Administración, como ocurre en España. Existen, sin embargo organizaciones que realizan este tipo de actividad. En el campo de la edificación, por ejemplo, Qualibat (*Organisme professionnel de qualification et de certification du bâtiment*) desarrolla, bajo control de la Administración, la misión de calificar, clasificar y certificar a los contratistas de edificación.

Por otro lado (de la Cruz y del Caño, 2001), la *Fédération Nationale des Travaux Publics* (FNTF) elabora bajo demanda, para los contratistas de infraestructuras, su *Carte Professionnelle d'Entrepreneur de Travaux Publics*, a renovar anualmente. Este documento establece la calificación del contratista y, aunque no tiene valor legal, es aceptado y usado por los clientes públicos en sus contrataciones, como medio para evaluar la capacidad técnica de la empresa.

Tanto en un caso como en el otro, los certificados ISO-9.001 (llaves en mano) o ISO-9.002 (contratación tradicional) no son exigibles para obras públicas. Cuando el contratista no tiene una certificación de ningún tipo se analizan sus referencias y se contrastan. De todas formas, el Code 2006 (Art. 45) establece la posibilidad de solicitar certificados de calidad basados en normativa europea; certificados de otro tipo, emitidos por organismos independientes, demostrando la capacidad de la empresa para ejecutar el contrato; y certificados medioambientales basados en el sistema comunitario EMAS, en la normativa europea, o incluso en otra normativa internacional.

Garantías

Se impone al contratista (Arts. 101 a 105 del Code) una retención de garantía hasta un máximo del 5%, aumentado, si es el caso, por el montante de los acuerdos contractuales de ampliación del contrato inicial. Esta retención puede ser sustituida por un aval bancario a primera demanda o, si las dos partes están de acuerdo, por un aval personal y solidario en condiciones que se especifican en el Code. El Art. 105 del Code establece la posibilidad de exigir otras garantías en el pliego de condiciones.

Subcontratación

Cualquier empresa (Arts. 112 a 117 del Code) tiene derecho a subcontratar siempre y cuando haya obtenido el

visto bueno de la Administración. Se establece que no se puede subcontratar la totalidad de los trabajos, pero no se establece una limitación cuantitativa.

Por su parte, los subcontratistas (incluimos aquí a los suministradores dentro del término de subcontratista, para no alargar el texto) pueden escoger entre cobrar del contratista o cobrar directamente de la Administración (Art. 115 del Code). Huelga decir que lo habitual es que los subcontratistas cobren directamente de la Administración. Para que esto sea así es necesario que el contratista, al solicitar permiso para subcontratar, declare quiénes van a ser sus subcontratistas, aportando una serie de datos sobre los mismos, entre los que se incluyen sus condiciones de pago. Todo esto es así siempre y cuando el subcontrato sea superior a una cantidad dada (a la fecha, 600 €, IVA incluido). En otro caso el pago no puede ser directo, si bien en caso de impago el subcontratista puede actuar legalmente contra la Administración. Además, los pagos del contratista a sus subcontratistas están garantizados mediante un aval bancario personal y solidario. Este aval sólo puede estar firmado por una entidad reconocida por la Administración francesa como capacitada para ello. Otra ventaja para los subcontratistas a los que se les haya admitido el pago directo es que pueden recibir anticipos de la administración (Art. 115 del Code).

Todo lo que se acaba de decir es aplicable también a las empresas de servicios y, por lo tanto, a las empresas de consultoría (ingeniería o arquitectura).

Pagos por parte de la Administración

En Francia se producen también retrasos en los pagos por parte de la Administración, por razones burocráticas; por ejemplo, cuando la estimación de pagos periódicos no se corresponde con las necesidades reales, los pagos se retrasan mucho. En este caso el contratista cobra intereses por ello, que suelen ser un poco más elevados que los del mercado, sin necesidad de tener que demandarlos. El plazo máximo legal de pago de la administración (Art. 98 del Code) es de 45 días, salvo para los organismos sanitarios, que es de 50 días. El Decreto 2002-232 establece los plazos máximos de pago en la contratación pública (*République Française*, 2002), de acuerdo con el Code.

Otros aspectos del sistema francés

Control de calidad

Al igual que en España, es frecuente la contratación de una empresa de control de calidad (*bureau de contrôle*),

independiente del Mo/TC (proyectista) y del contratista, para realizar dicho control en obra. Al igual que en el caso español, la legislación francesa contempla el control de calidad pero tiene carencias importantes al no incluir el concepto completo de planificación y aseguramiento de la calidad, que comienza al principio del ciclo de vida del proyecto. Téngase en cuenta que, en España, tanto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como la Ley de la Ordenación de la Edificación y el resto de normativa autonómica a lo más que llegan es a controlar la calidad formal del proyecto que realiza el arquitecto o ingeniero y de sus cálculos y dimensionamientos, pero el concepto de planificación y aseguramiento de la calidad es más amplio e incluye la realización de un plan de calidad específico para cada proyecto, antes de que el ingeniero o arquitecto comiencen a proyectar la nueva instalación.

Otros controles

Por otro lado, la Ley 1978-12 de 4 de enero, sobre control técnico de la construcción, establece la posibilidad de que exista un controlador técnico (*contrôleur technique*), tanto en fase de proyecto como en la de obra, esencialmente encargado de asegurar la seguridad durante la construcción y la explotación. En general, este técnico sólo interviene cuando el gerente de proyecto (*maître de l'ouvrage*; responsable del proyecto por parte de la Administración) lo requiere. Como consecuencia de lo anterior, es habitual que haya controladores técnicos en las obras de infraestructuras, pero no en las de edificación (de la Cruz y del Caño, 2001). La acreditación para ser controlador técnico la otorga el estado, es difícil de conseguir, y se obtiene en base a amplios conocimientos y experiencia, junto con historial adecuado de ética profesional, en función de condiciones establecidas mediante Decreto del Conseil d'Etat; se trata de una actividad incompatible con cualquier otro trabajo técnico o de consultoría en el sector de la construcción. El Décret 1978-1146 de 7 de diciembre establece la obligatoriedad de la intervención de controladores técnicos en determinados edificios que vayan a recibir cantidades relevantes de público, en los edificios de gran altura (más de 28 metros, aproximadamente), y en los edificios no industriales con elementos estructurales de grandes luces, o bien que tengan partes enterradas a profundidad mayor de 15 m, o bien que tengan cimientos de profundidad superior a 30 m, o bien que puedan originar posibles problemas de ejecución por causa de los edificios vecinos.

Particularidades con respecto a los contratos de consultoría y asistencia y contratos de servicios. Otras disposiciones particulares relativas a contratos de ingeniería y arquitectura diferentes del Code: La Ley MOP y su legislación complementaria

En las obras públicas francesas (Bouchon y Cossalter, 2003) se denomina *maître d'ouvrage* (que traduciremos por gerente de proyecto y que, de ahora en adelante, se abreviará con el término MO/GP) al responsable del proyecto por parte de la Administración, y *maître d'oeuvre* (que ya habíamos acordado traducir por técnico competente -arquitecto, ingeniero, o empresa de servicios-, y en abreviar con el término Mo/TC) al técnico que presta todos o parte de los servicios necesarios para construir una infraestructura (que en España se conocen como anteproyecto, proyecto y dirección facultativa o dirección de obra).

El sistema francés prevé que este tipo de servicios puedan ser prestados tanto por técnicos de la Administración como por profesionales libres y empresas privadas. También se establece la posibilidad de que técnicos de la Administración concurren como particulares (como profesionales libres) para prestar este tipo de servicio, siempre y cuando no sea en su propia área de servicio (para evitar que alguien sea juez y parte). Un funcionario técnico puede realizar proyectos en su área de servicio solamente como un trabajo incluido en sus cometidos normales (y en su sueldo). Lo más habitual (de la Cruz y del Caño, 2001) es que el papel de Mo/TC sea desempeñado por los tres tipos de profesionales / empresa referidos, para dar más agilidad al sistema. Todo lo anterior tiene cierta similitud con el sistema español.

La dirección del proyecto

La Ley MOP define el papel del MO/GP (*maître d'ouvrage* / gerente de proyecto), como la persona (persona jurídica; cargo público) para la cual se construye la obra pública, y que manifiesta por ello su voluntad por escrito. Esta Ley:

- establece un listado de personas (cargos públicos) que pueden ser MO/GP,
- fija las obligaciones de los mismos,
- organiza las figuras necesarias para poder desarrollar adecuadamente la MO/GP, en particular, estableciendo
 - la existencia legal de la figura del *conducteur d'opération* (asesor o asistente del MO/GP), que ya habíamos traducido aquí como director de proyecto.
 - y la posibilidad que tiene el MO/GP de delegar (*maîtrise d'ouvrage déléguée*)

- y detalla las relaciones entre la MO/GP y la Mo/TC (*maître d'oeuvre* / técnico competente), estableciendo la misión detallada de ésta última.

La Ley MOP también establece que, en caso de que el proyecto sea muy complejo y suponga la participación (Art. 2) de diversos MO/GP, por razón de competencias legales o de otro tipo, éstos pueden decidir (y nombrar), por acuerdo, cuál de ellos será el MO/GP del conjunto, denominado *maître d'ouvrage de l'opération*. En opinión de los autores, este es un punto débil de la Ley MOP, ya que también deja abierta la posibilidad de que no haya un responsable máximo, lo cual es garantía de problemas de autoridad y responsabilidad.

Las obligaciones del MO/GP, según la Ley MOP, son las siguientes:

1. Asegurarse de la viabilidad del proyecto (*faisabilité*; técnica, económica-financiera y social), si bien con el alcance de un estudio de oportunidad o de pre-viabilidad; no se trata de un estudio de gran profundidad, tal como prevé la Ley. Debe asegurarse también de su oportunidad (*opportunité*; decisión política, en el mejor sentido de la palabra). Al documento resultante se le suele llamar *étude préalable*.
2. Determinar la localización del proyecto.
3. Definir los objetivos del proyecto (que la Ley MOP denomina *programme*) y la cantidad máxima que el MO/GP quiere invertir en el proyecto (que la Ley MOP denomina *enveloppe financière*).

a. Con respecto a los objetivos, la Ley MOP solicita explícitamente del MO/GP la definición documental de objetivos cualitativos y cuantitativos, las necesidades a satisfacer y las restricciones y exigencias de calidad social, urbanística, arquitectónica, funcional, técnica y económica, de inserción en el paisaje, de protección del medio ambiente, de ejecución del proyecto y de utilización del producto final.

b. Dicho documento suele contener también, antes que todo, una introducción al proyecto (génesis, naturaleza, actores y su papel), y una descripción del entorno físico y urbano (incluyendo lo jurídico) del terreno a construir.

c. Con respecto a los objetivos y al montante máximo existe en Francia, al igual que en España, una cierta tendencia de determinados políticos a no ser objetivos e, incluso, sinceros, a la hora de definir esta información (que en Francia debe elevarse a más altas instancias), estableciendo objetivos poco claros y, sobre todo, estimaciones de costes no realistas. De todos modos, la mera obligación de reali-

zar esta documentación con el alcance referido y de que deba ser elevada a más altas instancias que en España, mejora en algo la situación que existe en nuestro país.

4. Asegurar la financiación del proyecto.
5. Escoger el proceso según el cual se desarrollará el proyecto: tipologías de contrato, modalidades de licitación, y la organización necesaria para el proyecto, en el sentido de si va a dirigir en solitario, si lo va a hacer con un asesor o si va a delegar sus funciones.
6. Realizar las contrataciones necesarias.

Se sobreentiende que el MO/GP debe también administrar correctamente todos los contratos que realice y gestionar las garantías (de buena ejecución, de funcionamiento y decenal) del Mo/TC y del contratista o contratistas.

Como se ha introducido, todo lo anterior puede realizarlo el MO/GP en solitario (*MOP directe*) o con ayuda (*MOP assistée*), o puede delegar (*MOP mandatée*), lo cual no le exime de ninguna responsabilidad.

Por un lado, la Ley MOP prevé la posibilidad de que el documento de objetivos (*programme*) y la determinación de la asignación presupuestaria estimada (*enveloppe financière*) sea realizado por un técnico de la Administración diferente del MO/GP, o por una empresa o profesional libre (Art. 2 de la Ley MOP).

Por otro lado, el MO/GP puede delegar algunas de sus funciones en una persona pública o en determinados tipos de empresas y establecimientos públicos (Arts. 3 y 4 de la Ley MOP). El delegado (*mandataire*) no tiene poder propio, sino que actúa en nombre y por cuenta de la Administración y, en particular, del MO/GP; sólo es responsable de la buena ejecución de las tareas que se le encomiendan. El delegado parte de los objetivos (*programme*) y del presupuesto (*enveloppe financière*), aspectos sobre los que no puede actuar, pero puede (Art. 3), entre otros aspectos:

- Definir las condiciones administrativas y técnicas según las cuales el proyecto será diseñado y construido.
- Contratar todo lo necesario para el diseño y la ejecución y asistir a las comisiones o jurados en su nombre, e incluso actuar en su nombre ante los tribunales.
- Aprobar los anteproyectos (*avant-projet*).
- O realizar la recepción de las obras.

Ser MO/GP es incompatible (Art. 4) con el desarrollo de cualquier otra tarea técnica (Mo/TC) en el mismo proyecto:

- Si se trata de una MO/GP directa, los técnicos (profesionales libres) que se contraten no pueden estar ligados familiarmente al funcionario público que desarrolla dicha MO/GP, ni tampoco se puede contratar dichas tareas con empresas ligadas a ese funcionario.

- Por otro lado, si se trata de una MO/GP asistida, lo anterior se aplica a los funcionarios públicos que ayudan al MO/GP.
- Por último, si se trata de una MO/GP delegada (*mandatée*), la empresa que desarrolla el mandato no puede ser contratada para otras tareas en el mismo proyecto, ni tampoco empresa alguna ligada a ella.

Finalmente, el MO/GP puede actuar sin delegar pero con la ayuda de un asistente (*conducteur d'opération*; Art. 6 de la Ley MOP), que aporta un asesoramiento administrativo, económico-financiero y técnico al MO/GP (sin tomar decisiones), y que suele ser un funcionario de carrera, arquitecto o ingeniero, si bien pueden ser también determinadas empresas y establecimientos públicos e, incluso, otros tipos de empresas a determinar mediante decreto legislativo. De nuevo, existe incompatibilidad para realizar, simultáneamente en el mismo proyecto, este y otro papel cualquiera, incluidas las consideraciones ya expuestas sobre empresas ligadas al funcionario o empresa que se contrate para esta misión.

El ciclo de vida del proyecto según la Ley MOP y el Decreto 93-1268

La Ley MOP (*République Française*, 1985) establece también las fases de un proyecto de obra pública a efectos del MO/GP, que son diferentes (aunque similares) en función de que sea una construcción de nueva factura o una rehabilitación. Se van a comentar aquí las fases del caso normal de construcciones de nueva factura. El Decreto 93-1268 (*République Française*, 1993a) también se refiere a las mismas fases del proyecto.

La primera actividad será la de determinar la viabilidad (*faisabilité et opportunité*) por parte del MO/GP, con ello se tomará una primera decisión de seguir o no adelante. En caso positivo el MO/GP debe abordar la localización definitiva del terreno, definir los objetivos y restricciones (*programme*), asegurar la financiación del proyecto y establecer el proceso según el cual se desarrollará el proyecto.

En este momento se toma la decisión definitiva de acometer o no el proyecto y, si es positiva y el proceso es llave en mano, se realiza la correspondiente contratación.

Si el proceso es tradicional, se realiza la contratación del Mo/TC. Las principales misiones que se pueden encargar a un Mo/TC están reguladas en el Art. 7 de la Ley MOP y en el Decreto 93-1268. Así, la misión del Mo/TC (*maître d'oeuvre* / técnico competente), según la Ley MOP (Art. 7), es "aportar una respuesta arquitectónica, técnica y económica a un programa (de necesidades)". Por su parte, Bouchon y Cossalter (1999), citando a otros

autores franceses, definen la Mo/TC como el conjunto de prestaciones intelectuales necesarias para la concepción, realización y puesta en servicio de una obra para satisfacer plenamente las necesidades y restricciones expresadas por el MO/GP. En este sentido, el derecho francés, en su Código Civil (Art. 1984), establece que el Mo/TC no es un representante de la propiedad, no actúa en nombre y por cuenta del MO/GP; el contrato suscrito con el Mo/TC no le hace titular de un contrato de mandato por el cual el MO/GP le da poder para hacer algo en su nombre y por su cuenta, sino que es titular de un contrato de empresa en el sentido recogido por los Arts. 1779 y 1787 de aquél Código Civil (Bouchon y Cossalter, 1999). Se trata de un encargo del MO/GP para que el Mo/TC conciba y haga ejecutar, con total independencia, una obra.

En el caso de ser un edificio, el Mo/TC será un arquitecto o una empresa de servicios con este tipo de titulados. El Mo/TC realizará primero un estudio preliminar (en general, denominado *études de projet* y, específicamente, denominado *études d'esquisse* en edificación); normalmente lo realizará para ofertar, ya que lo más frecuente es que la petición de ofertas incluya la solicitud de una propuesta de diseño, como se ha visto con anterioridad. Tras la aprobación del estudio preliminar (con cambios, si fuesen necesarios), realizará un anteproyecto inicial (*avant-projet sommaire*) y, tras su aprobación, un anteproyecto definitivo (*avant-projet définitif*).

En el caso de una infraestructura diferente de un edificio, el Mo/TC, que será un ingeniero o empresa con este tipo de titulados, realizará un estudio preliminar (en este caso llamado *études préliminaires*). Tras su aprobación elaborará un anteproyecto (en este caso no hay dos fases de anteproyecto). A partir de aquí los pasos son iguales se trate de una edificación o de infraestructuras de otro tipo.

Tras la aprobación correspondiente se realizará el proyecto (*projet*) para poder contratar, en el que los sistemas constructivos quedan implantados y predimensionados; se trata, más que de otra cosa, de lo que se suele entender por proyecto básico en ingeniería.

En el esquema tradicional, tras ello se selecciona al contratista por parte del MO/GP, para lo cual puede contar con la asistencia del Mo/TC. El Decreto 93-1268 establece que el Mo/TC, en esta fase (Arts. 6 y 22):

- Debe colaborar en la elaboración de los documentos para solicitar ofertas a los contratistas, tanto en cuanto a lo técnico como en cuanto a lo administrativo (sólo cláusulas administrativas particulares).
- Debe preparar la selección de candidatos, si ha lugar, y examinar las candidaturas obtenidas.

- Debe analizar las ofertas y, si ha lugar, las variantes propuestas por los contratistas.
- Además, suele ser invitado, como persona competente en la materia, a la comisión de contratación para el análisis de las ofertas.
- Y, por último, colabora en la realización de las puestas a punto finales, antes de la firma del contrato y del arranque de la obra, con el contratista o contratistas adjudicados.

Se pueden contratar varios contratistas, en una contratación por paquetes que está prevista en la Ley MOP, estableciendo la posibilidad de un sistema del tipo *construction management* anglosajón, en el que un consultor gestiona la obra y coordina a los múltiples contratistas que han firmado un contrato con el cliente (para más información sobre este sistema, el lector puede consultar Haltenhoff 1999 o Masterman 2002, entre otros).

Una vez contratado el contratista, suele ser éste mismo el que realiza los estudios de ejecución (*études d'exécution*), si bien esto puede hacerse también por el Mo/TC, siguiendo el esquema más tradicional o, incluso, puede repartirse dicha tarea entre el Mo/TC y los contratistas. Lo más normal (de la Cruz y del Caño, 2001) es que sea el contratista el que lo haga, si bien debe contar con la aprobación final del Mo/TC. Es decir, el proyecto de detalle o constructivo lo realiza el contratista con una frecuencia muy alta.

Tras ello se desarrollan las obras bajo la dirección del Mo/TC (*direction de l'exécution du contrat de travaux*). Si se trata de varios contratistas, existirá casi siempre una coordinación (*ordonnancement, pilotage et coordination du chantier*) que puede ser realizada por el Mo/TC o por una empresa consultora. Dicha coordinación no existirá en caso de que la obra sea muy pequeña y su coordinación no plantee necesidades de personal o dedicación adicionales a las normales de la dirección de obra.

Finalmente, el Mo/TC asistirá al MO/GP en la recepción y puesta en servicio y en el período de garantía. El MO/GP puede requerir la presencia del Mo/TC durante un año a partir de la recepción de la obra.

El Decreto 93-1268 (*République Française*, 1993a) relativo a los encargos confiados a los técnicos competentes en ingeniería y arquitectura, establece el alcance y contenido de los diferentes trabajos a realizar por los profesionales libres y empresas de consultoría (servicios a prestar por el Mo/TC en fase de obra entre otros). Hemos visto cómo los requerimientos son distintos en edificación que en otras infraestructuras, pero además conviene resaltar que estas definiciones tampoco son iguales en ambos casos.

Remuneración del Mo/TC y ajuste a objetivos de costes de ejecución

La Ley MOP (*République Française*, 1985) y el Decreto 93-1268 (*République Française*, 1993a) regulan los aspectos de remuneración del Mo/TC trabajando para la Administración.

La Ley MOP (Art. 9) establece que este tipo de servicios sólo se puede contratar a precio fijo, que usualmente se expresa como un porcentaje fijo sobre los costes estimados de ejecución. De todos modos el sistema legal francés (Art. 19-III del Code 2006) prevé la posibilidad de que el precio de contrato pueda sufrir alteraciones para convertirse en definitivo cuando exista una estimación de los costes de ejecución lo suficientemente afinada (anteproyecto definitivo o anteproyecto de infraestructuras) y aceptada por el MO/GP.

Mientras lo que se tiene es la remuneración inicial provisional, se conoce la manera de convertirla en definitiva y se conoce el máximo al que puede llegar (asignación presupuestaria). La estimación definitiva de costes de ejecución que sirve para cerrar el precio de los servicios puede fijarse unilateralmente por el MO/GP, si bien lo normal es hacerlo de común acuerdo entre el Mo/TC y el MO/GP.

La remuneración final del Mo/TC es igual a la remuneración inicial definitiva, más las revisiones que pudiera haber (por cambios en el alcance o por ajuste a los cambios económicos del mercado, previsto en el sistema legal francés), más las primas por incentivos a que se haga acreedor, menos las penalizaciones por incumplimientos que le sean aplicables.

Entre unas cosas y otras las reducciones en los honorarios del Mo/TC pueden ponerle en serios problemas, por lo que el Code 2001, en su Art. 139, establecía una base reglamentaria para que se pidiese al Mo/TC una garantía contractual en este sentido (aval bancario personal y solidario, retenciones, hipotecas, fianzas, etc.), salvo en algunos casos (por ejemplo, en el caso de que se trate de sociedades cooperativas). Ni el Code 2004 establecía esta base, ni el Code 2006 la incluye, pero parece lógico hacerlo en casos de presupuestos importantes; de todas formas, tanto el Code 2004 (Art. 103) como el Code 2006 (Art. 105) establecen la posibilidad de exigir otras garantías no referidas explícitamente por el propio Code.

El Plan de Modernización del Ministère de L'équipement, des Transports et du Logement

El Ministerio de Fomento francés (*Ministère de L'équipement, des Transports et du Logement*) se encuentra, desde hace varios años, inmerso en un plan de modernización de

la "ingeniería pública" (ingeniería, arquitectura), cuya idea central es la mejora de los servicios que presta a lo largo de todo el país y cuya misión y objetivos se plasmaron en un documento (*Ministère de L'équipement, des Transports et du Logement*, 1999). Este documento es un resumen de la planificación estratégica realizada por dicho Ministerio que incluye un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) y que define los retos a los que se enfrenta dicho Ministerio y la manera en que sus responsables piensan enfrentarse a ellos. En dicho documento, ese Ministerio era consciente, entre otros aspectos:

- De que debía evolucionar en diferentes frentes:
 - Uno era la cooperación con el resto de comunidades del país (regiones, provincias, municipios).
 - Otro era el relativo a prestar más atención a aspectos de la demanda social no tradicionales en este tipo de proyectos, como las disfunciones urbanas, el transporte urbano, la calidad del aire, la calidad de los espacios públicos, la accesibilidad de las construcciones públicas, la calidad del agua o el tratamiento de todo tipo de residuos, entre otros.
- De que los proyectos de iniciativa pública de cualquier tipo tienen cada vez mayor complejidad por la cantidad de partes interesadas que existen en ellos. Y de que ello genera determinado tipo de riesgos, entre los que subrayaban los jurídicos. Los litigios son cada vez más numerosos para el Estado y para los técnicos (públicos y privados) que trabajan para él.
- Como consecuencia de lo anterior, era consciente de que necesitaban un enfoque sistémico global para concebir y dirigir los proyectos propios y los que suponen una ayuda a otras comunidades.
- Dentro de dichos enfoques globales reseñaban la importancia del desarrollo sostenible para que sus proyectos no sean perjudiciales para las generaciones futuras, como resultado de tener en cuenta simultáneamente tres condiciones: crecimiento económico, solidaridad social y preservación del medio y de sus recursos.
- De que, dentro del enfoque global, necesitaban un mayor enfoque de dirección de proyectos (y abandonar la postura tradicional en la que lo esencial es concentrarse en la dirección de las obras, por mucho que ésta sea de gran importancia), mejorando en las etapas anteriores a la obra con la colaboración del sector privado, para desarrollar un papel de calidad en dicha dirección de proyecto desde las fases iniciales de diagnóstico hasta la puesta en marcha de la nueva instalación. Reconocían, en este sentido y entre otras cosas, sus problemas para

cumplir plazos. Y se proponían optimizar sus procesos de dirección de proyectos y aumentar la cultura de proyecto ("de equipo de proyecto") y desarrollar herramientas útiles de apoyo en la toma de decisiones.

- Complementando lo anterior, de que es necesario un enfoque del ciclo de vida del proyecto, de manera que la cultura profesional en este campo lleve a sus técnicos a analizar, en profundidad y sistemáticamente, los aspectos de la explotación y mantenimiento posteriores.
- De que es necesario documentar y capitalizar más las experiencias, conocimientos y procedimientos de trabajo del Ministerio (gestión del conocimiento; *knowledge management*), para sacar más provecho de ellas en el futuro, al margen de aumentar la transparencia y facilitar la tarea de los profesionales públicos y privados que intervienen en el proyecto. Para ello:
 - Se proponían construir una base de datos que contuviese este tipo de información.
 - Y están documentando diversos procedimientos sobre metodología de dirección de proyectos, autoridad y responsabilidad de los participantes en el proyecto, organización del proyecto, criterios de explotación y mantenimiento a tener en cuenta durante el proyecto, sistemas complejos de contratación, ratios de costes, accesibilidad y confort de uso de las construcciones y guías generales para técnicos públicos y privados en sus trabajos para la Administración, entre otros.
- De la necesidad de un número cada vez mayor de profesionales especializados y diferenciados (ingenieros, arquitectos, urbanistas, paisajistas, o topógrafos, entre otros), para completar el potencial de técnicos generalistas, que también son necesarios.
- De la necesidad de que el sector público conozca mejor las fortalezas, las debilidades y los problemas de las empresas de consultoría del sector privado y, viceversa, de que el sector privado conozca mejor la problemática del sector público, para descubrir la mejor manera de complementarse. Tras haber endurecido determinadas condiciones para los técnicos privados que trabajan para la Administración, en opinión de los autores, la Administración francesa ve al ingeniero o al arquitecto cada vez más como un colaborador que como un contratista, mientras que en España cada vez se le trata más como a un contratista (empezando por las propias denominaciones que se usan en determinadas ocasiones).
- De que era necesaria una mayor formación de los funcionarios públicos (inicial, al ingresar, y continua,

a posteriori) en todas las materias relacionadas con la concepción, diseño y dirección de proyectos de construcción de iniciativa pública. Y están definiendo una política de formación y un programa nacional de formación inicial y continua.

- Relacionado con lo anterior, de desarrollar una política de gestión de personal que incluya herramientas para reconocer y gestionar la cualificación del personal a lo largo del tiempo, completar y adaptar las competencias actuales de los diferentes cuerpos de funcionarios para facilitar la evolución y el progreso de los mismos, y ajustar los perfiles a usar en la contratación de personal a las necesidades reales.
- De que necesitaban una mayor clarificación técnica, jurídica y deontológica de los papeles de la asistencia al MO/GP y del Mo/TC, globalmente y en cada una de sus facetas o posibles encargos.
- De que necesitaban definir claramente el reparto de autoridad y responsabilidad en los trabajos que realicen en colaboración con otras comunidades y Ministerios.

Desde 1999 dicho Ministerio está tratando de solucionar sus carencias en los aspectos arriba referidos, habiéndose registrado diferentes problemas que llevado a que el plan de modernización no haya tenido el éxito esperado, pero sí una implantación hasta cierto punto satisfactoria; dichos problemas se han estudiado (y se ha realizado una evaluación del plan; Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2004b) y se están tratando de solucionar (existe para ello, entre otras cosas, un proyecto de ley de modernización de la función pública; République Française, 2006b).

Por último, y en otro sentido, parece que la fuerte tendencia intervencionista francesa continuará, ya que el plan de modernización no hace referencia a las concesiones administrativas de servicios y obras (proyectos Construir-Operar-Transferir). En este sentido, las concesiones en Francia se plantean en base a la consideración del peaje como una tasa pública, mientras que en España y en la mayoría de los países europeos se plantean en base a la consideración del peaje como un precio privado del concesionario.

Conclusiones

El entorno legal en Francia tiene ciertas similitudes con el español, pero en algunos campos la actual legislación francesa y la práctica habitual en aquel país suponen procedimientos de trabajo que evitan problemas específicos que existen en España. Es imposible resumir en estas conclusiones todas las diferencias entre los dos sistemas, si

bien hay unas cuantas muy positivas de las que se podría tomar nota para su adopción o adaptación en España. De ellas, quizá, las más reseñables son:

- El uso de conceptos y metodologías de dirección de proyectos.
- Y de las figuras del gerente de proyecto por parte de la propiedad, y de las personas que le asisten: el director de la operación o director de proyecto y los asistentes al director de proyecto para cada fase del proyecto.
- Con respecto al proyecto técnico, su producción supone la obligatoriedad de redacción de sucesivos documentos, cada vez con más detalle, con sus correspondientes evaluaciones y aprobaciones, constituyendo un proceso progresivo muy completo que evitará muchos cambios innecesarios en fase de obra.
- Normalmente, en el sistema de contratación tradicional (separación de diseño y ejecución; proyectar-contratar-ejecutar), el proyecto de detalle es desarrollado por el contratista, de una manera similar al sistema anglo-sajón de contratación denominado "desarrollo y ejecución" (*develop and construct*), incluso cuando la obra se divide en paquetes. Esto elimina una serie importante de riesgos que llevan a retrasos y sobrecostos importantes.
- La posibilidad de contratar la obra por lotes es total en Francia y además a partir de ahora (Code 2006) va a ser el modo normal de contratar.
- El sistema de pagos es más rápido, en general, y está especialmente bien concebido el de pagos a subcontratistas, que pueden cobrar directamente de la administración.
- El sistema de organismos de la administración que prestan servicios a las autoridades regionales, provinciales y municipales para desarrollar sus proyectos, en un enfoque de cooperación entre las diferentes comunidades nacionales.

Pero lo anterior no quiere decir que el sistema francés sea la panacea. A lo largo de este capítulo se han visto algunos problemas como, entre otros:

- El excesivo peso que suele tener el precio en las contrataciones de servicios, y el hecho de que el coste en el ciclo de vida no se tenga en cuenta, en vez del precio.
- El hecho de que la Ley MOP establezca que, en caso de proyectos muy complejos con participación de diversos directores de proyecto, éstos puedan (o no) nombrar un gerente de proyecto del conjunto (*maître d'ouvrage de l'opération*). Esto deja abierta la

posibilidad de que no haya un responsable máximo, lo cual es garantía de problemas de autoridad y responsabilidad.

Como resumen de todo, podríamos decir que la contratación pública en construcción en Francia supone una combinación de lo tradicional con la incorporación de algunas tendencias nuevas, aunque sin llegar a los extremos de innovación a los que se está llegando en algunos países

anglosajones y nórdicos, como es el caso del Reino Unido (de la Cruz et al, 2006).

Agradecimientos

Al Ministerio de Fomento y a la Xunta de Galicia, por su apoyo en el proyecto del que forma parte este análisis. ♦

Referencias

- BOUCHON, D., COSSALTER, P (1999), "Marchés de maîtrise d'oeuvre dans la construction publique", Ed. Le Moniteur, Paris, France.
- BOUCHON, D., COSSALTER, P (2003), "Les marchés de maîtrise d'oeuvre dans la construction publique (3e édition)", Ed. Le Moniteur, Paris, France.
- DE LA CRUZ, M.P., DEL CAÑO, A. (2001), "Dirección de proyectos de construcción de iniciativa pública: análisis del sistema francés y posibles aspectos de mejora para el sistema español", Revista de Estudios de Construcción y Transporte (Ministerio de Fomento, Madrid, España), N° 93, octubre a diciembre de 2001, pp. 39-68.
- DE LA CRUZ, M. P., DEL CAÑO, A., DE LA CRUZ, E. (2006), "Contratación pública en construcción: análisis de los entornos británico, estadounidense y japonés. Reflexiones sobre la posible aplicación de algunos de sus aspectos en España.", artículo aceptado provisionalmente en la Revista de Estudios de Construcción y Transporte (Ministerio de Fomento, Madrid, España).
- Direction Départementale de l'Équipement de la Haute-Garonne (2000), Service Constructions Publiques et Bases Aériennes, Bat. A, Cité Administrative, boulevard Armand Duportal, 31074 Toulouse Cedex, Francia (sin fecha, entregado a los autores en el año 2000).
- HALTENHOFF, C.E. (1999), "The CM contracting system. Fundamentals and practices", Prentice-Hall, New Jersey, USA.
- MASTERMAN, J.W.E. (2002), "Introduction to building procurement systems", Spon Press, London, UK.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (1999), "Ingénierie publique. Plan de modernisation", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Service de la qualité et des professions, Sous direction des métiers de l'aménagement, Bureau de l'ingénierie publique, La Grande Arche, Paris sud, 92055 Paris - La Defense Cedex 04, France.
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (2000), "Ingénierie publique. Référentiel de compétences du conducteur d'opération en bâtiment public", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Direction du Personnel et des Services
- Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (2004a), "Ges-

- tion de projet appliquée à la conduite d'opération", Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports l'Urbanisme et les Constructions Publiques (consultado en la Web http://www.logement.equipement.gouv.fr/pu-bli/accesbat/gp_methode/index.htm, en octubre de 2004).
- Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (2004b), "Rapport sur l'Évaluation concomitante de la mise en oeuvre du plan de modernisation de l'ingénierie publique" Conseil Ministeriel de l'Évaluation, Paris, France, 22 janvier 2004, consultado en la Web <http://www.logement.equipement.gouv.fr/>, en junio de 2006.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2005), "Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público", documento electrónico obtenido en la página web del Ministerio, en junio de 2006, en www.meh.es/portal/servicios/contratacion.
- Ministerio de Hacienda (2000), "Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas", Boletín Oficial del Estado n° 148, miércoles 21 de junio de 2000, Madrid, Spain, pp. 21775-21823.
- Parlamento Europeo y Consejo Europeo (2004), "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", Estrasburgo, Diario Oficial de la Unión Europea, 30-04-2004, pp. L134/114-L134-240, ES.
- République Française (1985), "Loi 85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée", Journal Officiel de la République Française (JORF), 13 juillet 1985. Modifiée par la Loi 88-1090 du 1er décembre 1988, JORF 3 décembre 1988; par la Loi 91-662 du 13 juillet 1991, JORF 19 juillet 1991; par l'Ordonnance 2000-549 du 15 juin 2000, JORF 22 juin 2000; et par l'Ordonnance 2004-566 du 17 juin 2004, JORF 19 juin 2004.
- République Française (1993a), "Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'oeuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé", Journal officiel de la République Française, 1 de diciembre de 1993, Paris, France.

- République Française (1994), "Arrêté 21 décembre 1993 précisant les modalités techniques d'exécution des éléments de mission de maîtrise d'oeuvre confiés par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé", JORF 13 janvier 1994, consultado en www.legifrance.gouv.fr en enero de 2005.
- République Française (2002), "Décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en oeuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics", Journal officiel de la République Française.
- République Française (2005a), "Code des marchés publics", Journal Officiel de la République Française, Direction des Journaux Officiels, Paris, Francia. Ministère de L'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2004; Décret 2004-15 du 7 janvier 2004, JORF n° 6 du 8 janvier 2004 pages 37007-37028. Versión incluyendo todas las modificaciones habidas hasta el final del año 2005, tomada de http://lexinter.net/marchespublics/code_des_marches_publics.htm, consultada en junio de 2006)
- République Française (2005b), "Avant-projet n° 2. Projet de Décret portant Code des Marchés Publics", Ministère de L'Économie, des Finances et de l'Industrie, 29/11/05. Tomado de la Web www.minefi.gouv.fr, de dicho Ministerio, consultada en junio de 2006.
- République Française (2006a), "Code des marchés publics", Journal Officiel de la République Française, Direction des Journaux Officiels, Paris, Francia. Ministère de L'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006; Décret 2006-975 du 1er août 2006, JORF n° 179 du 4 août 2006 page 11627, texte n° 20. Tomado de <http://www.legifrance.gouv.fr>, consultada en septiembre de 2006.
- République Française (2006b), "Projet de loi de modernisation de la fonction publique", consultado en junio de 2006 en http://www.legifrance.gouv.fr/html/actualite/actualite_legislative/pl_modernisation_fonction_publicque.htm
- SPITTLER, J.R., MCCracken, C.J., (1996), "Effective Project Management in Bureaucracies", AACE International Transactions 1996, pp. PM.6.1-PM6.10.
- TWORT, AC, REES, JG (2004), "Civil engineering project management", Elsevier Butterworth Heynemann, Oxford, UK
- VUILLERME, B, RICHAUD, H. (1999), "Chantiers de bâtiment. Préparation et suivi", Nathan Technique, Paris, Francia, ISBN 2-09-176631-3.