

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes normativos, competencia y justificación

La aprobación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos supuso el ejercicio, por vez primera, de la competencia legislativa exclusiva de la Comunidad Foral en materia de contratación pública recogida en el artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, que dispone: “corresponde a Navarra, en virtud de su régimen foral, la competencia exclusiva en la materia de contratos y concesiones administrativas, sin más límite que el respeto a los principios esenciales de la legislación básica del Estado”, principios esenciales que en esta materia son los recogidos por las Directivas y por lo tanto los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Esta Ley Foral se dictó tras la aprobación de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, de suministro y de servicios, que exigió una adaptación de la legislación foral de contratos al Derecho europeo que excedía de la mera trasposición de la Directiva, puesto que resultaba necesario realizar una adaptación general de la legislación de contratos a la normativa y jurisprudencia internacional y europea.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, se dictó la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modificaban las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. Por ello, se tuvo que reformar la Ley Foral de Contratos Públicos para transponer los mandatos de la nueva Directiva, reforzando los mecanismos de transparencia previstos en la normativa foral, momento que se aprovechó además para transponer la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Así, se dictó la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral de Contratos Públicos, en la cual destacaba la creación, como máximo garante de la legalidad contractual, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, encargado de resolver las reclamaciones en materia de contratación pública.

Posteriormente, se han dictado otras Leyes Forales que han modificado de forma puntual la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, destacando la Ley Foral 14/2014, de 18 de junio y la Ley Foral 1/2015, de 22 de enero.

En el año 2014 se aprueban las Directivas, denominadas de cuarta generación, que conforman el nuevo paquete europeo en materia de contratación pública y que derogan a la anterior Directiva 2004/18/CE. Se trata de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, y la novedosa Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, de la que no existe precedente en la normativa europea.

En consecuencia, surge de nuevo la necesidad de adaptar la normativa foral de contratación pública al escenario europeo, para lo que se aprueba esta Ley Foral.

II. Objetivos de la Ley Foral

De acuerdo con la “Estrategia Europa 2020”, la contratación pública desempeña un papel muy relevante como instrumento que debe colaborar a que emerja un modelo de desarrollo económico que genere altos niveles de empleo, productividad y cohesión social, al tiempo que se garantiza un uso eficiente de los fondos públicos. En este marco, las Directivas contemplan objetivos tendentes a alcanzar esta finalidad, como son promover un mercado más competitivo, facilitar la participación de las PYMES en la contratación pública y proporcionar herramientas para la utilización de la contratación pública como un instrumento en las políticas sociales, ambientales o de

investigación, todo ello con afán de modernización teniendo en cuenta el contexto de globalización económica.

Estos son por tanto, los objetivos que comparte esta Ley Foral y que pretende adaptar al ordenamiento jurídico navarro, de forma que resulten plenamente aplicables.

La Unión Europea considera imprescindible promover un mercado único y más competitivo como medio para alcanzar mejores niveles de eficiencia en el gasto público puesto que entiende que un incremento de la competencia permite la consecución de la mejor relación calidad-precio, concepto que pasa a ser clave en cualquier adjudicación dentro de las nuevas Directivas y de esta Ley Foral. Al mismo tiempo, se ha entendido que para conseguir la perseguida eficiencia y competitividad son necesarias normas más sencillas y eficaces, que faciliten el trabajo tanto de los poderes adjudicadores como de las empresas y profesionales que participan en las licitaciones.

Por otra parte, como ya se ha señalado, facilitar la participación de las PYMES en la contratación pública es uno de los grandes objetivos de esta Ley Foral, en consonancia con lo establecido por la propia Comisión Europea, que en su documento COM(2010)608 "Hacia un Acta del Mercado Único, por una economía social de mercado altamente competitiva", afirmó: *Las pequeñas y medianas empresas son las que ofrecen el mayor potencial de empleo; su papel dentro del mercado único merece una especial atención y actuaciones específicas para responder a sus preocupaciones*". Para ello destacan las medidas de simplificación del procedimiento, y la reducción de cargas administrativas, introducidas en esta Ley Foral.

La utilización de la contratación pública como un instrumento en las políticas sociales, ambientales o de investigación cobra ahora mayor relevancia puesto que se ha entendido que las mismas tienen relación directa con el interés general y suponen una forma adecuada de utilizar los fondos públicos más allá de la concreta finalidad que pretenda satisfacer cada contrato. Por ello, se establecen en esta Ley Foral lo que pueden denominarse "cláusulas

horizontales” en estos ámbitos: el cumplimiento de la normativa social, laboral y medioambiental debe ser vigilada y exigida en todas las fases del contrato, desde la selección de licitadores hasta la ejecución del mismo y los incumplimientos de estas exigencias pueden justificar tanto la exclusión de un procedimiento como el rechazo de una oferta o la resolución de un contrato ya adjudicado.

La modernización es sin duda otro eje transversal de esta norma, que como máximos exponentes recoge por un lado la licitación electrónica con carácter obligatorio, y por otro lado un intento de promover la innovación en ámbitos en los que la actuación pública es mayoritaria (como la educación, la salud, ordenación del territorio etc.) para optimizar el funcionamiento de los servicios públicos, consiguiendo así mayor eficiencia en el gasto.

En este ámbito de modernización puede resaltarse también la inclusión de medidas para el incremento de la transparencia y la lucha contra la corrupción, que sin duda tienen trascendencia a la vista de la situación de crisis económica y la proliferación de noticias referentes a la mala utilización de la contratación pública.

Finalmente, esta Ley Foral quiere aprovechar la experiencia de los diferentes agentes implicados en la contratación pública para mejorar determinados aspectos de la regulación como las causas de invalidez de los contratos y el régimen de penalidades.

Con todo ello se persigue, en definitiva, recoger en el ámbito de la Comunidad Foral las exigencias de la normativa europea de contratación pública y en última instancia un mejor cumplimiento de los objetivos de interés público que deben guiar la actuación de todos los poderes adjudicadores.

III. Estructura y contenido

La Estructura de la presente Ley Foral abandona el paradigma anterior en el que la regulación de la parte general se estableció de acuerdo con el

modelo de contratación de las Administraciones Públicas y resultaba sólo parcialmente aplicable al resto de poderes adjudicadores que además tenían unas reglas propias establecidas en libro aparte. En cambio, en esta Ley Foral se establece una regulación general de los contratos públicos aplicable a todos los poderes adjudicadores con independencia de su naturaleza, para contemplar después las particularidades propias de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con lo anterior, esta Ley Foral contiene en un Título Preliminar, Tres Títulos,Disposiciones Adicionales, ...Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y Una Disposición Final.

El Título Preliminar está compuesto por ocho artículos, en los que se incluye su objeto, ámbito objetivo y subjetivo y los principios fundamentales elaborados por la jurisprudencia europea que se han positivizado en la Directivas y resultan ineludibles para los operadores jurídicos a la hora de interpretar y aplicar la Ley Foral.

Respecto al ámbito subjetivo, destaca la inclusión de forma expresa como entidades sujetas a esta Ley Foral, de las organizaciones sometidas a la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos, las organizaciones sindicales reguladas en la Ley Orgánica 11/1985 de 2 de agosto, de Libertad Sindical, las organizaciones empresariales y las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos que cumplan un doble requisito: satisfacer al menos parcialmente fines de interés público y operar en el mercado sin soportar pérdidas, por un lado y que la mayoría de su actividad sea financiada por las Administraciones Públicas de forma directa o indirecta, por otro. Esto implica que, cumplidas ambas condiciones, se entiende que dichas entidades encajan en el concepto de "Organismo de Derecho Público" que determina la sujeción al ámbito de aplicación de la Directiva y por tanto de esta Ley Foral, concepto que si no cambia respecto de la regulación anterior, ha sido modulado por la Jurisprudencia y debe ser aplicado en atención a la misma.

En el ámbito objetivo de aplicación, se han señalado de forma más clara los contratos y negocios jurídicos excluidos, aclarándose algunos supuestos, como los contratos patrimoniales y añadiéndose algún nuevo caso, como aquellos contratos que tengan por objeto la realización de campañas políticas, que no estarán sometidos a las normas de esta Ley Foral.

Asimismo, se establece una nueva regulación de los encargos a medios propios, que la Ley Foral denomina “*entes instrumentales*”. Esta técnica, de construcción jurisprudencial y ahora recogida por la Directiva 2014/24/UE, se considera una excepción a la libre competencia y en consecuencia, para su utilización se establecen unos requisitos estrictos y más exigentes que los contenidos en la regulación anterior en aras a evitar adjudicaciones directas ilegales, que son consideradas la máxima infracción al Derecho Europeo de los contratos públicos. Entre estos requisitos hay que destacar la exigencia de que el ente instrumental realice para el poder adjudicador que lo controla al menos el 80% de su actividad y que disponga de medios para ejecutar por sí mismo como mínimo el 50% de las prestaciones objeto del encargo.

El Título I “Disposiciones Generales” establece el régimen general de la contratación pública aplicable a todos los poderes adjudicadores.

El capítulo I de este Título se denomina “De los poderes adjudicadores” y además de establecer por primera vez una definición del concepto de poder adjudicador y órgano de contratación, recoge dos instrumentos de colaboración entre los mismos, para agrupar sus compras y favorecerse así de la economía de escala y de la reducción de cargas administrativas que permitan una mayor eficiencia en el gasto público. Las centrales de compras y la contratación conjunta, se regulan para dar la seguridad jurídica necesaria para impulsar su utilización.

En el Capítulo II denominado “De los Contratistas”, con el objetivo de reforzar las medidas para luchar contra la corrupción, se hace una nueva regulación de las prohibiciones de contratar que amplía los supuestos de

prohibición y, desde el punto de vista de las mejoras técnicas, se modifica la competencia, el procedimiento y los efectos de una declaración de este tipo.

De acuerdo con la nueva dinámica establecida a nivel europeo, la exclusión de un interesado en el procedimiento debe ser la última medida que se adopte para el cumplimiento de los principios de la contratación pública. La exclusión de un procedimiento se constituye en excepción frente a la regla, por la cual, cualquier interesado debe tener la posibilidad de participar en los procedimientos de contratación pública y así, por un lado se da la posibilidad a los licitadores de demostrar que han adoptado las medidas necesarias para demostrar su fiabilidad y no quedar excluidos de la licitación a pesar de la concurrencia de alguna de las causas de prohibición establecidas, y al regular las condiciones especiales de compatibilidad se señala que el órgano de contratación comunicará a los demás licitadores la misma información a la que tuvo acceso el candidato o licitador que participó en la fase preparatoria y establecerá plazos adecuados para la presentación de ofertas, dando lugar a la exclusión del procedimiento sólo en caso de que no sea posible garantizar la igualdad por estos medios.

Por otra parte, se establece una limitación en el volumen de negocio exigible como solvencia económica, en el afán de facilitar la participación de las PYMES en el mercado de la contratación pública. No obstante, esta cantidad del doble del valor estimado del contrato debe ser bien entendida, como tope máximo que es, y aplicada en todo caso de acuerdo con el principio de proporcionalidad, con el único fin de garantizar que las empresas o profesionales que concurren a la licitación se encuentran en disposición de cumplir adecuadamente con los compromisos financieros que del contrato puedan derivarse. De esta forma, resulta imperativo para el órgano de contratación valorar caso por caso la solvencia que va a exigirse y de esta valoración puede resultar que una cifra de negocio del doble del valor estimado del contrato resulte excesiva y por ello ilegal al restringir desproporcionadamente la competencia y violar los principios de concurrencia e igualdad.

El capítulo III “Tipología de los Contratos y Régimen Jurídico”, recoge el régimen jurídico específico correspondiente al contrato de obras, al de suministros y al contrato de servicios, (que deja atrás la tradicional denominación de “*asistencia*”) así como las concesiones tanto de obras como de servicios, en cuyas disposiciones no se han incluido reformas de calado excepto la introducción del concepto de riesgo operacional en los contratos de concesión y el cambio en el plazo máximo de duración de contratos de servicios y suministros cuya duración se amplía a 5 años, excepto para los Acuerdos Marco cuya duración máxima no puede exceder de 4 años.

Entre las novedades, se incluye la nueva regulación del contrato mixto que determina el régimen aplicable a la preparación y adjudicación en función de si el objeto principal del contrato contiene prestaciones que puedan ser objetivamente separables.

En relación con las concesiones, aparece aquí por primera vez dentro de la Ley Foral el concepto de “*riesgo operacional*”, que acuña la Directiva 2014/23/UE de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

De acuerdo con los objetivos señalados anteriormente, en este Capítulo se contiene una de las apuestas claras de esta Ley Foral, al establecer un régimen especial para algunos contratos de servicios (como los sociales, sanitarios y culturales) en atención a las especiales características de los mismos.

Por un lado, se mantiene la reserva de contratos para entidades cuya finalidad sea la integración social y profesional de personas en riesgo de exclusión. El considerando 37 de la Directiva resulta muy ilustrativo al respecto, indicando cual debe ser el camino a seguir, al señalar que “*El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo principal objetivo es*

apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados.”

Por otra parte se establece una nueva posibilidad de reservar determinados contratos (exclusivamente los señalados en el anexo III de esta Ley Foral) destinados a la atención a personas, para su adjudicación a entidades sin ánimo de lucro, siempre dentro de los límites establecidos por la norma.

El Capítulo IV regula los “Principios y reglas de la Gestión Contractual de los Contratos Públicos”, en él se contienen novedades relevantes.

Esta Ley Foral ha establecido una nueva regulación de los lotes, que invierte la regla utilizada en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, y exige al órgano de contratación la división del contrato en lotes salvo que motive su inconveniencia en ese caso concreto. De esta manera se da la oportunidad de resultar adjudicatarias de lotes separados, a empresas que por su volumen de negocio no podrían abordar la ejecución de contratos de más envergadura. Además se establece la regulación de la oferta integradora como oferta conjunta para varios lotes.

El Capítulo V regula las “Reglas de Publicidad y Procedimientos de adjudicación”. Este Capítulo se divide en 7 secciones, que contienen importantes novedades derivadas tanto de la Directiva como de la propia experiencia de los operadores jurídicos durante los últimos años.

La primera novedad relevante son las denominadas “consultas preliminares del mercado”. La propia Directiva recoge ahora esta posibilidad que viene a dar respuesta a una necesidad evidente para los poderes adjudicadores como es conocer la situación del mercado para poder diseñar el procedimiento de contratación de forma adecuada. Hasta el momento, el hecho de participar de cualquier manera en la preparación del expediente de

contratación determinaba para una empresa la imposibilidad de licitar en el mismo. En la nueva regulación existe la posibilidad de participar en la elaboración del expediente y después participar como licitador en el procedimiento siempre que el órgano de contratación tome las medidas necesarias para que no haya trato de favor ni ventaja competitiva.

Hasta el momento, la solicitud de una declaración responsable para acreditar en el momento de la licitación la personalidad y capacidad del licitador, era una facultad del órgano de contratación. Con la nueva regulación este proceder se convierte en la regla, con la intención de simplificar la carga administrativa de los procedimientos, tanto para los licitadores como para los propios poderes adjudicadores. Para ello se crea el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), modelo oficial aprobado a nivel europeo como declaración responsable del licitador en relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos para participar en los procedimientos de contratación pública. El DEUC será de utilización obligatoria en los procedimientos cuyo valor estimado sea superior al umbral comunitario, y en el resto su utilización queda a la decisión del órgano de contratación.

Una etiqueta es un documento que acredita que una determinada obra, servicio o producto cumple ciertos requisitos de calidad previamente establecidos. Ahora, los poderes adjudicadores pueden hacer referencia a etiquetas, tanto de carácter social, como medioambiental, en el momento de perfilar las características del objeto del contrato siempre que se cumplan unas condiciones: que los requisitos establecidos para obtener la etiqueta se refieran a condiciones de las propias obras, bienes o servicios y no a características de la empresa, que sean otorgadas por organismos independientes y que se basen en criterios objetivos y accesibles a todos los interesados. En cualquier caso, deberán aceptarse etiquetas equivalentes u otros medios de prueba del cumplimiento de las características establecidas.

El Procedimiento negociado adquiere ahora mayor relevancia, al constituirse como un procedimiento “ordinario” que, siguiendo las normas de publicidad necesarias según el valor estimado del contrato, permite a los

órganos de contratación adquirir productos o servicios mejor adaptados a sus necesidades.

Considerándose necesaria la existencia de un procedimiento ágil para adjudicar contratos de poco importe, se ha incluido un nuevo procedimiento denominado “simplificado” en el que con la intención de salvaguardar debidamente la competencia, la unidad gestora, en uso del conocimiento del sector, invita a empresas que considere adecuadas para la ejecución del contrato de que se trate, siempre respetando unos criterios de adjudicación conocidos por todos los participantes, objetivos y vinculados al objeto, pero reduciendo los plazos de presentación de ofertas y sin necesidad de acreditar la solvencia, para agilizar la finalización del procedimiento y permitir la satisfacción de las pequeñas necesidades de la administración en un plazo de tiempo razonable. En atención a la situación económica actual, para dar posibilidad de participación a más empresas, se establece la obligación de invitar al menos a 5 de ellas. Y como medida disuasoria de utilización fraudulenta de este procedimiento, se establece la necesidad de contar con al menos dos ofertas, salvo justificación suficiente, cuando no haya resultado posible obtener más que una.

En la línea de fomento de la innovación, ya mencionada, se recoge en este texto un nuevo procedimiento llamado Asociación para la innovación, con una regulación propia, adaptada al concreto ámbito de la contratación que pretende cubrir.

Se mantiene la posibilidad de llevar a cabo contrataciones sin un procedimiento reglado para importes debajo de 10.000 euros, para los que esta Ley Foral contempla un régimen especial en atención a la menor cuantía de los negocios celebrados, y al mismo tiempo. Como medida de incremento de la transparencia en la adjudicación de contratos menores, se propone la publicación de estas adjudicaciones de forma agregada por órgano de contratación y contratista, con una periodicidad anual.

Asimismo, en cuanto a los sistemas para la mejora de la gestión de los contratos, la Directiva ha establecido ahora de forma expresa que las partes de un Acuerdo Marco no puedan sufrir modificación durante su vigencia, debiendo quedar claramente identificadas desde el comienzo del procedimiento de contratación, exigencia que tiene su reflejo en el texto de esta Ley Foral, igual que la simplificación de los Sistemas Dinámicos de Adquisición, en los que ahora no es necesario hacer una oferta indicativa, facilitando así el acceso de las empresas interesadas.

Los plazos mínimos de licitación sufren una importante reducción respecto de la regulación anterior, con el objetivo de simplificar y agilizar los procedimientos. No obstante, hay que precisar que el plazo de licitación debe ser adecuado al objeto del contrato de acuerdo con el principio de proporcionalidad y nuevamente se impone una valoración "*ad casum*" del órgano de contratación, que deberá determinar qué plazo resulta pertinente para ese concreto contrato pudiendo resultar que, realizada tal valoración, el plazo mínimo legalmente establecido resulte insuficiente y por lo tanto ilegal al infringir los principios de concurrencia e igualdad de trato.

Una de las grandes novedades de la Directiva 24/2014 es que la licitación electrónica será obligatoria con carácter general en los plazos establecidos por la misma. Esto implica que los licitadores puedan presentar sus ofertas de forma íntegramente telemática y que las notificaciones sean electrónicas. Para dar respuesta a esta obligación, se crea la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra, cuya utilización será obligatoria para todas las entidades sometidas a la Ley Foral, de manera que se facilita la participación de las empresas en los procedimientos, al tener que conocer una única herramienta sea cual sea la entidad que licita el contrato.

Como medida clave para llevar a cabo una mejor utilización de los fondos públicos, la Directiva determina que la adjudicación de los contratos públicos deberá realizarse a la oferta económicamente más ventajosa para lo que debe ser prioritario tener en cuenta criterios que valoren la calidad de los bienes o servicios que se adquieren además del coste de los mismos. Este

coste a su vez, puede venir referido sólo al precio o incluir además conceptos que se refieran a la eficacia del gasto, como puede ser el coste del ciclo de vida. Esta Ley Foral recoge por vez primera los conceptos de ciclo de vida y coste del ciclo de vida que incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, servicios y suministros. Estos costes pueden ser tanto internos, (entre los que se encuentran los de investigación y desarrollo, producción, transporte consumo de energía, mantenimiento y eliminación) como los relacionados con factores medioambientales externos (por ejemplo las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación derivada de la extracción de materias primas o la producida por la fabricación del producto). Estos últimos costes sólo pueden ser tenidos en cuenta si su valor económico puede cuantificarse y comprobarse. Además, los métodos de cálculo deben ser en todo caso generales (no aplicables a un único procedimiento de contratación), objetivos y que no impliquen un esfuerzo desmesurado para los licitadores a la hora de aportar la información necesaria.

En cuanto a los criterios de adjudicación destaca además la posibilidad de valorar la experiencia del personal vinculado a la ejecución del contrato siempre que quede acreditado que ello puede influir en la calidad del resultado.

Aunque la regulación de las ofertas anormalmente bajas permanece inalterada, se introduce la obligación de rechazar cualquier oferta cuyo precio, en aplicación de lo establecido en el pliego, resulte anormalmente bajo como consecuencia de una vulneración del derecho social, laboral o medioambiental. Esta obligación debe entenderse como una manifestación más de la “cláusula horizontal” en materia social, medioambiental y laboral ya mencionada.

Para dar un mejor cumplimiento al principio de transparencia, se exige la publicidad de todas las adjudicaciones con independencia de su importe, a diferencia de la Ley Foral 6/2006, de 9 de noviembre, en la que únicamente era obligatorio publicar la adjudicación de los contratos cuyo valor estimado fuera superior a 50.000 euros.

El Capítulo VI recoge las “Reglas comunes para la ejecución de los contratos de los poderes adjudicadores”.

Si bien la ejecución de los contratos públicos celebrados por poderes adjudicadores distintos de las Administraciones Públicas se halla, con carácter general, sometida a las normas derecho Civil y Mercantil que corresponden a su naturaleza privada, el capítulo VI regula algunas excepciones a esta regla, al entender que tienen una incidencia directa en el cumplimiento de los principios esenciales de la contratación. Por ello, este capítulo aplicable a todos los poderes adjudicadores, de acuerdo con su ubicación sistemática, contiene normas relativas a la modificación de los contratos, condiciones especiales de ejecución, subcontratación y cesión del contrato a terceros que pretenden garantizar los principios de transparencia e igualdad de trato a lo largo de toda la vida del contrato.

Por lo que respecta a la modificación de los contratos, el legislador foral ha entendido adecuado llevar a cabo una regulación más restrictiva que lo permitido por la Directiva 24/2014UE, en consonancia con la voluntad de transparencia y lucha contra la corrupción que impregna toda la Ley Foral. Este régimen de modificación del contrato es semejante al que ya se introdujo en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, con la reforma efectuada en el año 2013.

Igualmente, la regulación que contempla este texto en relación con la cesión del contrato, recoge el régimen introducido en la reforma del año 2013, que se considera adecuado al contenido de la Directiva y a la voluntad de garantizar los principios de la contratación pública.

Las condiciones especiales de ejecución son una manifestación más de la “cláusula horizontal” en materia social, laboral y medioambiental. Si bien la regulación que establece esta Ley Foral es semejante a la anterior en este aspecto, es preciso señalar que las mismas constituyen, sin lugar a dudas, la mejor oportunidad para los poderes adjudicadores de hacer suyo el afán de avance en materia social, medioambiental y laboral que impregna las Directivas.

Se ha establecido un nuevo régimen de penalidades, más estructurado y que pretende hacerlas más fácilmente aplicables por los poderes adjudicadores.

El Capítulo VII regula las “Reclamaciones y otras medidas de Control de las Contrataciones”, que también es de aplicación común para todos los poderes adjudicadores.

En primer lugar, se otorga una nueva facultad a la Cámara de Comptos para la formulación de recomendaciones dentro de su área de competencia, con miras a mejorar la actividad contractual.

Asimismo, se recoge la función de la Junta de Contratación Pública de remitir a la Comisión Europea, cada tres años, informes a efectos estadísticos.

El Título II de la presente Ley Foral está dedicado a “Las Normas específicas de los contratos que celebran las Administraciones Públicas”.

El Título III recoge el régimen de los contratos de las Administraciones Públicas, que ha sufrido pocas modificaciones relevantes salvo en lo referente al régimen de las concesiones tanto de obras como de servicios.

La aprobación de la Directiva 23/2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que también es transpuesta por esta Ley Foral, ha supuesto una gran novedad dado que no hay un precedente normativo europeo en esta materia. Todo lo señalado en los párrafos precedentes acerca de la preparación y adjudicación de los contratos resulta de aplicación a las concesiones, sin embargo, dentro del Título III aparece un concepto clave, exigible únicamente a las concesiones de obras y de servicios, como es el de “riesgo operacional”. El riesgo operacional consiste en la exposición a los riesgos del mercado que conlleve para la empresa la posibilidad de obtener pérdidas que no resulten meramente residuales y de acuerdo con lo establecido por esta Ley Foral, su transferencia al contratista (si no totalmente

al menos de forma sustancial) se convierte en condición “sine qua *non*” para la existencia de una concesión. Toda la regulación, que en lo demás es semejante a la que ya existía en la normativa foral de contratación pública, queda pues matizada y condicionada por este nuevo concepto.