



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 4 1 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 28 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el proceso de integración del Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (EXP. 507/2018 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Por el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), se solicita dictamen preceptivo sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula el proceso de integración del Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público» (PD), a propuesta de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, efectuada por escrito de 19 de octubre de 2018, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la fecha indicada, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 15 de octubre de 2018 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».

A este respecto es preciso señalar que este Organismo ha considerado que si a través de la norma proyectada se establece la organización y funcionamiento de un órgano administrativo, puede considerarse como un reglamento organizativo y, por tanto, no es susceptible de preceptivo dictamen en la medida que sus determinaciones no afecten directamente a terceros, ya que sus efectos son esencialmente internos, administrativos o *ad intra*.

Sin embargo, el Proyecto de Decreto es dictado en cumplimiento de la regulación de los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas contenida en los arts. 337 a 345 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), y en concreto, el art. 340.2 que prevé que *«Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que opten por no llevar su propio Registro de licitadores y empresas clasificadas practicarán en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público las inscripciones de oficio a las que se refieren el primer párrafo del apartado 1 del artículo 341 y el segundo inciso del primer párrafo del apartado 1 del artículo 338. Podrán practicar igualmente en el Registro las inscripciones indicadas en el apartado segundo del artículo 341 cuando se refieran a empresarios domiciliados en su ámbito territorial y así les sea solicitado por el interesado.»*

La práctica de inscripciones en el Registro por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas exigirá la previa suscripción de un convenio a tal efecto con el Ministerio de Hacienda y Función Pública».

A tal fin, con fecha 29 de abril de 2015 se firmó entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un Convenio de colaboración sobre diversas actuaciones de coordinación en materia de contratación pública, entre las que se encuentra la coordinación de las competencias en materia de registros de licitadores y empresas clasificadas. Mediante el citado convenio ambas Administraciones acuerdan consolidar en un único registro toda la información actual y futura relativa a empresarios y demás operadores económicos, tanto la inscrita o susceptible de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas

Clasificadas del Estado como la inscrita o susceptible de inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Canarias, manteniendo invariables las competencias de las respectivas Administraciones respecto de la tramitación y resolución de los expedientes de inscripción registral, y otorgando a los asientos practicados en el registro por ambas administraciones plenos efectos y eficacia frente a todos los órganos de contratación del Sector Público.

Es más, de acuerdo con la mencionada Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, se reconoce los efectos de los certificados de los distintos Registros Nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea en los contratos públicos celebrados por todos los países miembros, lo que resulta muy ventajoso para los empresarios inscritos, por la consolidación de los distintos Registros de Licitadores actualmente existentes en un único Registro Nacional, cuyos certificados proporcionen a todos los empresarios en el inscritos las ventajas derivadas de dichas disposiciones.

Por lo que con base en la doctrina establecida por este Consejo Consultivo (DCCC 46 y 123/2015, entre otros), se considera que al margen de que materialmente sea un reglamento organizativo también es formalmente un reglamento ejecutivo por cuanto procede a desarrollar previsiones específicas de la Ley 9/2017, como ya se refirió y, especialmente, porque sus previsiones afectan de manera directa a los empresarios y demás operadores económicos, inscritos o susceptible de inscripción en el citado Registro.

II

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene plena competencia normativa para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución española, en virtud de los arts. 94 y 104 del Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado mediante la reciente Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre. En términos similares se recogía esta competencia en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) aprobado en virtud de Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, al establecer que la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) ostentaba la competencia exclusiva en la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, que

sería el marco normativo competencial aplicable en el proceso de elaboración inicial de la norma que se analiza.

Sin duda alguna esta competencia para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su administración, de sus órganos de autogobierno, incluye la facultad de suprimir el Registro de Contratistas en el ámbito de la CAC.

III

Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias (LGAPC). Así como, en general en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, con la salvedad que veremos posteriormente en las observaciones al articulado.

Por lo demás, en el Preámbulo del PD se justifica que la iniciativa de su aprobación y el texto del mismo aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

2. Constan en el expediente los siguientes trámites e informes:

- El informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Dirección General de Patrimonio y Contratación (art. 44 LGAPC, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo), mediante el que se realiza la justificación y el análisis de la iniciativa, incluye una breve memoria económica, la explicación del proceso de participación ciudadana, en el que se hace constar que se ha cumplimentado el trámite de información pública y los informes de evaluación del impacto de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), del impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la

Comunidad Autónoma de Canarias) y el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Hacienda y de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que el Proyecto de Decreto no tiene repercusión económica alguna, que no produce impacto en los presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias, ni tampoco produce impacto sobre el régimen presupuestario [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su punto 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de carácter favorable, señalándose, entre otros extremos, que las previsiones normativas del PD no comportan efectos materiales sobre los ingresos públicos de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma ni del resto de Administraciones Públicas Canarias, ni sobre los recursos humanos.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo]. Por lo que se aporta escrito de la Dirección General de Patrimonio y Contratación en el que justifica la razón por la que no se ha atendido la observación del Servicio Jurídico en lo que se refiere a la estructura del Proyecto Decreto, siendo atendidas las demás observaciones formuladas.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 10 de octubre de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- El Proyecto ha sido repartido a los departamentos del Gobierno de Canarias, habiendo realizado observaciones las Consejerías de Hacienda, Turismo, Cultura y Deportes, Empleo, Políticas Sociales y Vivienda y la Presidencia del Gobierno, incorporándose al expediente informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación en el que se valoran las diversas observaciones recibidas por los departamentos.

- Se ha dado audiencia a los sectores afectados, remitiendo el Proyecto de Decreto a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de

Gran Canaria y Tenerife, a la Federación Provincial de Empresarios de la Construcción de Tenerife y a la Asociación de Empresarios de la Construcción de Las Palmas, habiendo manifestado esta última su conformidad al mismo.

- Informe de impacto por razón del género adaptado a las directrices establecidas en el Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017 por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género de los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, así como el informe de la Secretaría General Técnica que asume las funciones de la Unidad de Igualdad de Género.

- Informe de análisis del impacto de la normativa en la familia, al que se refiere la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Además, consta en el expediente que el PD se ha sometido a consulta pública.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda de 30 de julio de 2018.

- Por último, consta el Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

IV

Estructura, contenido y finalidad del PD.

1. El PD se compone de un Preámbulo, cuatro artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el Anexo, se justifican debidamente los principios de buena regulación, como ya habíamos indicado en el anterior Fundamento del presente dictamen, señalando los objetivos a cumplir por el texto normativo propuesto. También se hace mención de los antecedentes, así como del contenido y parcialmente de las competencias en cuyo ejercicio se dicta.

Por lo que de la norma proyectada se deduce que se trata de un PD que viene a regular un proceso de integración de registros para una mejor organización administrativa que redundará en beneficio de los licitadores y en cumplimiento del Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el Ministerio

de Hacienda y Administraciones Públicas, derivado del mandato establecido en el art. 340.2 párrafo segundo LCSP.

2. El art. 1 se refiere al objeto; el art. 2 figura con rúbrica solicitudes de inscripción y de modificación de los datos inscritos en el Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias; el art. 3, sobre el traspaso de la información del Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y supresión del Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias; el art. 4 bajo la rúbrica de la Inscripción de Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público a practicar por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En lo que se refiere a las disposiciones tratan sobre las materias referidas en sus respectivas rúbricas. Así: la Disposición adicional primera.- Traslado de asientos al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público; Disposición adicional segunda.- Registro de entrada y salida; Disposición transitoria primera.- Expedientes en tramitación; Disposición transitoria segunda.- Validez de los certificados de inscripción expedidos por el Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias; Disposición derogatoria única.- Derogación normativa; Disposición final primera.- Habilitación de desarrollo; y, finalmente, la Disposición final segunda.- Entrada en vigor.

V

Observaciones al Proyecto de Decreto.

1. Sobre la introducción del PD, o Preámbulo, aunque no lo denomina así, se considera que no se ha dado debido cumplimiento en lo que se refiere a la mención de las competencias autonómicas en cuyo ejercicio se dicta el texto normativo. Por tanto, siendo las finalidades propias a cumplir por la Exposición de Motivos el responder al *por qué, a la justificación de la disposición, a declarar breve y concisamente sus objetivos, aludir a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta*, se entiende que tales finalidades no se han alcanzado en su plenitud en el PD, pues en él no se hace mención alguna a los títulos competenciales que legitiman a nuestra Comunidad Autónoma (CCAA) para el ejercicio del que emana el reglamento proyectado. Por tanto, tal omisión deberá subsanarse.

Por lo anteriormente expuesto, al atribuir el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias competencia a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de

organización de sus instituciones de autogobierno (art. 104 EAC), con carácter exclusivo, debería hacerse mención del citado marco competencial de la CAC en la Exposición de Motivos que figura en forma de Anexo en el presente PD y que sirve de introducción al texto normativo pues es en este en el que deberá justificarse debidamente la legitimación que ostenta nuestra CCAA para ejercer la competencia reglamentaria. Mención que sí se hace de sus antecedentes con el Decreto 92/1994, de 27 de mayo, por el que se crea el Registro de Contratistas en el ámbito de la CAC, de la citada Directiva 2014/24, del informe emitido por la CORA, de la LCSP, y del convenio de colaboración suscrito, toda ellas constituyen actuaciones normativas que justifican la elaboración del PD.

2. Respecto al articulado, se formulan las observaciones siguientes:

- **Al Artículo 2**, «Solicitudes de inscripción y de modificación de los datos inscritos en el Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias».

El citado artículo dice «Los licitadores interesados en solicitar una nueva inscripción en el Registro de Contratistas, así como los licitadores que deban comunicar una modificación de los datos inscritos en el Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias, deberán tramitar su solicitud de modo telemático en la dirección electrónica del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (<http://registrodelicitadores.gob.es>)».

Pues bien, ya sea la rúbrica, ya sea el contenido normativo de dicho artículo debe corregirse para un mejor entendimiento, pues al constituir uno de los objetivos del PD suprimir el Registro de Contratistas de la CAC (RCCAC), por razones evidentes todas las nuevas solicitudes de inscripción que presenten los licitadores interesados en ningún caso irán dirigidas al RCCAC, sino al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP), y además las solicitudes que se planteen (nueva inscripción en el ROLECSP - modificación de los datos ya inscritos en el RCCAC), en todo caso se tramitarán telemáticamente en la dirección electrónica reseñada.

Por tanto, se propone una nueva redacción que no induzca a errores a los destinatarios de la norma en atención a la entidad ante la cual se haya de presentar las solicitudes de nueva inscripción por parte de los licitadores interesados, no siendo viable que tras la entrada en vigor del presente PD los mismos puedan presentar la solicitud de nueva inscripción en el RCCAC.

Por ejemplo, podría quedar redactado de forma más sencilla y comprensible, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica para los destinatarios del texto normativo del modo que sigue:

«Las solicitudes de nueva inscripción en el ROLECSP y de modificación de los datos ya inscritos en el RCCAC, que se formulen por los licitadores interesados tras la entrada en vigor del presente Decreto deberán tramitarse de forma telemática en la dirección electrónica del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (<http://registrodelicitadores.gob.es>)».

- Al artículo 3.

Se observa error en la redacción gramatical empleada cuando dice por un lado «*que figuren inscritos*» (futuro) y «*se transfiere*» (presente) en presente; se debería emplear la misma conjugación verbal.

- Al artículo 4.

La rúbrica del precitado artículo ha de corregirse, pues en la misma se omite la palabra «Oficial», resultando incompleto la denominación que recibe el ROLECSP, al igual que ocurre en el art. 4.2, mencionándose correctamente a lo largo del texto normativo restante.

- A la Disposición adicional primera.

Se observa deficiente utilización de la conjugación verbal empleada cuando dice *se trasladan* en presente, deberá emplearse la conjugación verbal futura *se trasladarán*, al considerarse esta más correcta para el fin perseguido.

- A la Disposición final primera.

Procede la sustitución del término «titular» por «la persona titular».

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula el proceso de integración del Registro de Contratistas de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se realizan al Anexo y al articulado.