



INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA EN EL SECTOR PÚBLICO REGIONAL

Ref. Gabinete Jurídico de la JCCM: IA-79-2017

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico petición de informe formulada por la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre el asunto de referencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante Ley 5/2013), y en el artículo 11.a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de Organización y Funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe preceptivo a la vista de los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO: Expediente. Para la emisión del siguiente informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Petición de Informe al Gabinete Jurídico por parte de la Secretaría General, de 18 de mayo de 2017.
2. Memoria y solicitud de autorización para el inicio de la tramitación del Decreto de Contratación Electrónica del Secretario General de Hacienda y AAPP de 24 de marzo de 2017.





3. Autorización del Consejero para el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Decreto de Contratación Electrónica, de 4 de abril de 2017.
4. Informe de la Secretaría General de Hacienda y AAPP de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del proyecto de Decreto por el que se regula la Contratación Electrónica del Sector Público Regional, de 29 de marzo de 2017.
5. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del borrador del Decreto por el que se regula la Contratación Electrónica del Sector Público Regional, de 5 de mayo de 2017.
6. Informe de la Secretaría General sobre impacto de género del proyecto de Decreto de Contratación Electrónica del Sector Público Regional, de 3 de mayo de 2017.
7. Informe del Director General de Presupuestos de 12 de mayo de 2017.
8. Informe del Secretario General de Hacienda y AAPP sobre ausencia de costes sobre el proyecto de Decreto de Contratación Electrónica, de 15 de mayo de 2017.
9. Informe del Servicio de Contratación Electrónica sobre las alegaciones incluidas en el borrador de Decreto de Contratación Electrónica, de 16 de mayo.
10. Proyecto del Decreto por el que se regula la Contratación Electrónica del Sector Público Regional.

Reseñar, brevemente, que el expediente cumple, en primer lugar, el deber de ser un expediente administrativo electrónico, formato que se exige en el





artículo 70 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPACAP). Igualmente, cada uno de los documentos se haya firmado electrónicamente, en cumplimiento del artículo 14 del Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



SEGUNDO: Antecedentes. El 2 de marzo de 2015 se suscribió Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre diversas actuaciones de coordinación en materia de contratación pública.

Se pretende con este convenio lo siguiente (cláusula primera):

I. Utilización de la Plataforma de Contratación del Sector Público¹ para aportar información sobre los procesos de contratación en el ámbito de competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, inicialmente mediante un intercambio de información entre portales o sistemas informáticos similares de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de la Administración General del Estado, dejando para un momento posterior la integración o utilización de una única Plataforma de Contratación.

II. Consolidación en un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público² de los asientos del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) y los del Registro

¹ Contemplada en el artículo 334 Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (TRLCSP, en lo sucesivo)

² En el artículo 326 del TRLCSP se contempla el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y en el artículo 327 del TRLCSP se citan los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Comunidades Autónomas, previéndose en el artículo 332, la colaboración entre los citados Registros.



Oficial de Licitadores de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo establecido en la cláusula segunda tras la apertura del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, ambas Administraciones practicarán en él las inscripciones registrales que actualmente se realizan en sus respectivos Registros, a los que el nuevo Registro sustituye a todos los efectos, de acuerdo con el procedimiento al que se refiere la cláusula tercera. Dichas inscripciones tendrán los mismos efectos y plena eficacia frente a todos los órganos de contratación del Sector Público, sin distinción alguna por razón de la Administración que las haya practicado.

El contenido de estas propuestas de actuación se encuentran incluidas dentro de las medidas aprobadas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 26 de diciembre de 2012, en concreto la medida número 1.04.001 relativa a la Plataforma de Contratación del Sector Público y la medida número 1.04.003 relativa a los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Comunidades Autónomas.

Dispone la cláusula primera:

“A tal efecto, las respectivas administraciones promoverán diligentemente las modificaciones normativas, organizativas y de procedimientos que resulten necesarias para la plena efectividad de lo acordado”.

Es en esta obligación del convenio en la que se basa la redacción del proyecto sometido a informe.

Castilla-La Mancha ha sido ciertamente pionera en lo que a la Administración Electrónica se refiere. Así, se dictó el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha





(Decreto 12/2010 en lo sucesivo). Este reglamento tiene carácter transversal y por tanto no solo afecta a la contratación electrónica.

Se dictó además el Decreto 54/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos y se establecen medidas de organización y de mejora de la transparencia en la contratación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Decreto 54/2011). Dicha norma regula las siguientes materias:

- Aspectos organizativos de la contratación pública, que son:
 - Gestor electrónico de contratación común.
 - Registro Oficial de Licitadores de Castilla-La Mancha.
 - Perfil del Contratante.
 - Portal de Contratación.
- Reconocimiento de derechos de acceso a la información.
- Procedimientos de contratación electrónica, que comprende a su vez:
 - Licitación.
 - Facturación.

No obstante, y dado el convenio suscrito con la Administración General del Estado, se precisa una reforma de la materia. Ello se ordena a través del proyecto de decreto que informamos, donde se establece la cobertura legal para utilizar y difundir la Plataforma de Contratación del Sector Público, contemplada en el artículo 334 del TRLCSP, como soporte a los perfiles de contratante de cualquier órgano de contratación con independencia de la Administración de que dependa, así como para dar publicidad a través de Internet de las convocatorias de licitaciones y sus resultados, y cuanta información adicional se considere relevante respecto a los contratos que se celebren, facilitando así mismo, las comunicaciones entre el órgano de contratación y los licitadores y abarcando otros trámites de la contratación administrativa, que agilicen y faciliten la tramitación, tanto a los órganos gestores del sector público como a los contratistas.





A estos hechos le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO: Competencia: El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece en su artículo 39.3:

*“3. Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1.ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, **la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia**, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma y de los contratos y de las concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad”.*

Al amparo de dicha previsión estatutaria, junto con las contempladas en el artículo 31.1, apartados 1 y 28 del mismo texto orgánico, la Administración de la Junta de Comunidades elabora sus propias normas en materia de contratación pública electrónica.

SEGUNDO: Procedimiento. La potestad reglamentaria se ejerce por el Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 36.1 de la Ley 11/2003.

A. INICIATIVA: De acuerdo con el artículo 36.2 de la Ley 11/2003, se requiere autorización para proceder a la elaboración de la norma reglamentaria. En consecuencia, se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma. A la luz de la documentación obrante en el expediente, se entiende cumplido dicho trámite.





Consta en el expediente administrativo la autorización para el ejercicio de la potestad reglamentaria, basándose en una memoria solicitando dicha autorización en donde se analizan los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar. Con ello se responde a las exigencias del artículo 36.2 de la Ley 11/2003.

B. DOCUMENTACIÓN: Esta propuesta normativa deberá ir acompañada de la documentación que exige la normativa de aplicación, en particular, las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015, apartado 3.1.1. "anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales de naturaleza reglamentaria". Entre dicha documentación deberán incluirse los informes que deban recabarse durante su tramitación.

C. INFORMES: Éstos deben recabarse, por imperativo del artículo 36.3 de la Ley 11/2003. Muy especial atención deberá prestarse a aquellos que sean preceptivos.

Se aporta informe sobre impacto de género, que prevé el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha. A dicho informe se refiere la letra d) de la instrucción 3.2.1 de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015. De la aplicación de la perspectiva de género resulta que el proyecto normativo carece de trascendencia a estos efectos al no incidir en la igualdad entre hombres y mujeres por tratarse de un reglamento de organización de procedimientos de contratación electrónica.

D. INFORME DEL GABINETE JURÍDICO. Expuestas así las cosas, conforme a la letra anterior, en aplicación del artículo 36.4 de la Ley 11/2003 se hace necesaria la emisión de informe por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, en consonancia con los artículos 10.1.a) de la Ley 5/2013 y



Código Seguro de Verificación (CSV): FA5948EDF641C5CFB/D2CF



11.a) del Decreto 128/1987. De acuerdo con la petición cursada, el informe se estima ordinario, disponiendo de un plazo de 10 días para su emisión de acuerdo con las instrucciones internas de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que extiende el plazo contemplado en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en adelante, LPACAP.

E. De acuerdo con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, el proyecto de decreto de contratación electrónica deberá ser informado por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Las disposiciones generales dictadas con anterioridad sobre esta misma materia en sus preámbulos ya anticipan que son normas reglamentarias que se dictan en ejecución de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. (Decreto 12/2010 y Decreto 54/2011). Pese a que dicha ley ha sido derogada, sus normas se encuentran ahora en las Leyes 39 y 40/2015 de 2 de octubre. En la medida en que se modifica una norma reglamentaria, al tiempo que se dictan normas con sustento en disposiciones legales vigentes, entendemos que este proyecto debe ser informado por el Consejo Consultivo.

F. Por último, FORMALMENTE, el proyecto normativo debe adoptar la forma establecida en el artículo 37.1.c) de la Ley 11/2003 (decreto), y cumplir con la solemnidad del artículo 37.2.a) del mismo cuerpo legal (firma del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

TERCERO: Contenido. El texto del proyecto consta de un preámbulo, ocho artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.





Con el preámbulo se justifica la reforma que se acomete en el sector de la contratación electrónica. Se parte desde el reconocimiento que supone el Decreto 54/2011 como marco común en la contratación pública para todo el Sector Público Regional (artículo 4 del TRLHCLM). Seguidamente parece fundarse la reforma en las modificaciones de la normativa estatal y europea, así como los avances técnicos en la Comunidad Autónoma; fundamentalmente a través del gestor electrónico de contratación común. Se justifica la aparición de un decreto independiente del anteriormente citado al tratar de deslindar dos áreas: la organizativa y reconocedora de derechos en la contratación pública, y la procedimental.

Después de fijar el objeto y el ámbito subjetivo del decreto en los artículos 1 y 2, el artículo 3 regula el Perfil de Contratante del Sector Público Regional: su integración en la Plataforma de Contratación del Sector Público y la publicidad que de dicho perfil debe darse.

El artículo 4 regula la publicidad de las licitaciones, que se producirá a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en la que se integra el gestor electrónico de expedientes de contratación del Sector Público Regional. Esta publicidad incluye el envío de anuncios al BOE y al DOUE, "salvo cuando existan impedimentos de naturaleza técnica para que dicha publicidad se produzca". En este sentido la norma no especifica qué vía se utilizará entonces para lograr la publicidad, ni qué órgano o responsable es en quien debe recaer la carga de que no se produzcan estos impedimentos técnicos o quien deba repararlos y qué consecuencias se le achacarían por su incumplimiento.

El artículo 5 regula el gestor electrónico de expedientes de contratación, donde se contempla la previsión de que la tecnología avance permitiendo desarrollar a través de medios electrónicos más funciones del procedimiento de contratación, y haciendo extensivo el deber de uso de dicho gestor a los





nuevos avances que se vayan produciendo. Echamos de menos, sin embargo, que el propio apartado 2 del artículo 5 no regule ya las normas reguladoras del uso del gestor, sino que se remite a la normativa que lo establezca. Ésta, y las remisiones a Órdenes del Consejero en los apartados 4 y 5 justifican la habilitación para el desarrollo de este reglamento.

El artículo 6 regula el Registro Oficial de Licitadores de Castilla-La Mancha, que no es sino su integración en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público. Pese a que el precepto se dedica por entero a dicho registro, cuya esencia es una remisión al registro estatal, llama la atención que se reserve a un posterior desarrollo mediante orden los “aspectos específicos de su funcionamiento” para Castilla-La Mancha.

El artículo 7 regula la licitación electrónica que se sustentará en el uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalmente el artículo 8 contempla el Portal de Contratación Pública del Sector Público Regional como punto de acceso electrónico para la difusión y acceso a todas las aplicaciones y servicios de interés relativos a los contratos del sector público regional y a la sede electrónica de la Junta de Comunidades.

La Disposición Adicional Primera contempla el traslado de asientos del Registro Oficial de Licitadores de Castilla-La Mancha al estatal, y en la forma prevista en el Convenio de Colaboración de 2 de marzo de 2015.

La Disposición Adicional Segunda regula la utilización de firma electrónica en la tramitación de los expedientes de contratación, siendo obligado para el titular del órgano o empleado público en todas las actuaciones en que intervengan. No se contempla, sin embargo, las consecuencias para el responsable del incumplimiento de este deber.





La Disposición Adicional Tercera atribuye el impulso y coordinación en la materia a la Secretaría General competente.

La Disposición Transitoria Primera establece el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y traslado de asientos entre registros.

La Disposición Transitoria Segunda fija, en tanto no se adopten las medidas técnicas necesarias para la integración, un registro de entrada.

La Disposición Transitoria Tercera otorga validez a los certificados del extinto registro regional, siempre que las circunstancias que se reflejen no hayan variado.

La Disposición Derogatoria Única deroga los artículos 3.2, 4, 6, 7.1, 22 y el Capítulo III del Decreto 54/2011, así como Órdenes de la Consejería en la materia.

Por la Disposición Final Primera se modifica la disposición adicional segunda del Decreto 54/2011.

La Disposición Final Segunda habilita al Consejero para el desarrollo necesario de este decreto.

La Disposición Final Tercera fija la entrada en vigor 20 días después de la publicación en el diario oficial. El Gabinete Jurídico siempre recomienda que se introduzca un plazo de *vacatio legis* lo suficientemente amplio como para permitir que la norma alcance publicidad y conocimiento antes de la entrada en vigor, congratulándose de que el proyecto lo incluya. El plazo es el común previsto en el artículo 2.1 del Código Civil.



Código Seguro de Verificación (CSV): FA5948EDF641C5C5CFB/D2CF



CUARTA: Del modo en que se va a ejercer la potestad reglamentaria:

Existen en la LPACAP (Título VI) normas sobre la elaboración de disposiciones reglamentarias y legales, que en virtud de la Disposición Final Primera, apartado segundo, son de aplicación a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La propuesta del decreto supone cumplir con los deberes derivados de los compromisos adoptados por la Junta de Comunidades con la Administración General del Estado. También supone la cobertura legal para el desarrollo tecnológico que la Junta de Comunidades ha aplicado para hacer realidad la contratación electrónica. El sistema que se contempla en el proyecto **implica grandes avances en la simplificación administrativa y la reducción de cargas de los ciudadanos.** Mediante la utilización de la plataforma estatal los licitadores consiguen el cumplimiento de los requisitos necesarios para la contratación pública inscribiéndose en un único registro, estatal, que le va a permitir concurrir a licitaciones regionales, sin necesidad de reproducir la inscripción en un registro regional ni la validación de los requisitos nuevamente por la Administración Regional.

El proyecto cumple con las siguientes exigencias legales, que son la manifestación de los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129.1 de la LPACAPy otras disposiciones:

1. Competencia: artículo 128.1 de la LPACAP, por la que se atribuye al Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas reglamentarias.
2. Jerarquía Normativa: artículo 128.3. El proyecto no contradice normas de rango superior.
3. Necesidad y eficacia: artículo 129.2. En este punto, podemos incluso citar la Disposición Adicional Segunda de la LPACAP, donde se contempla la adhesión voluntaria de Comunidades Autónomas y Corporaciones





Locales a las plataformas estatales. Así se justifica en el preámbulo del decreto.

4. Transparencia: artículo 129.5, al quedar reflejado los objetivos del proyecto.
5. Eficiencia: artículo 129.6, pues con esta nueva normativa se reducen cargas procedimentales.
6. Dispone el artículo 129.3 de la LPACAP:

“4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

La única observación que puede hacerse al proyecto es que se apruebe un decreto independiente, habiendo ya varias normas relativas a la Administración Electrónica y a la contratación pública a través de medios electrónicos. La aprobación de un nuevo decreto supone seguir la tendencia de dispersión normativa de las normas reguladoras de la materia, en este campo y en el Ordenamiento Jurídico en general, e ir en contra un marco normativo integrado, que se genera con la aplicación del citado principio de seguridad jurídica. Además, no nos estamos refiriendo a un campo del derecho cualquiera, sino al derecho de la contratación pública, materia sobre la que gravitan serias preocupaciones del sector. No decimos que el proyecto plantee estos problemas, sino que la materia regulada por el proyecto de decreto es problemática.

En este sentido, ha sido objeto de reproche la merma del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) que supone la dispersión normativa y la falta de una correcta técnica normativa que permita facilitar el conocimiento por los ciudadanos de las normas que afecta a su vida en la





sociedad. La problemática del sector ha sido denunciada desde varios foros. El informe de la consultora internacional Erns & Young, "La crisis del sistema de contratación pública de infraestructuras. Razones para el cambio y 25 propuestas de actuación en España", de abril de 2017, pone de manifiesto esta preocupación, que es compartida por el Consejo Económico y Social, en su Dictamen 8/2015, de su sesión ordinaria del pleno 25 de junio de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público.

Hacemos estas observaciones en vista de la complejidad y problemas inherentes que se acusan en la contratación pública. Pudiera parecer pírrico el logro que se obtendría con haber reformado y ampliado el Decreto 54/2011 en lugar de aprobar uno nuevo, pero la especialidad de la materia y las exigencias técnicas no están reñidas con el deber de protección ciudadana, sobre todo cuando con el proyecto efectivamente se van a ver reducidas muchas cargas administrativas. El celo de la Administración en estos requisitos formales supondría una mayor calidad y ordenación del Derecho.

Lo anteriormente dicho se circunscribe al ámbito de los consejos que en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico hace este Gabinete Jurídico.

Por todo ello, se emiten las siguientes:

CONCLUSIONES

Primera: El proyecto reúne todos los requisitos formales necesarios para que el Consejo de Gobierno ejerza, con pleno conocimiento y plena legalidad, la potestad reglamentaria.





Segunda: El texto del proyecto cumple con los compromisos adquiridos mediante Convenio con la Administración General del Estado, da cobertura legal a los medios técnicos que la Junta de Comunidades ha desarrollado para hacer realidad la contratación pública electrónica y reduce cargas administrativas para los licitadores.

Tercera: El proyecto de decreto debe ser informado por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha previamente a su aprobación y publicación.

Cuarta: Se recomienda tomar en consideración las observaciones que sobre técnica normativa se exponen en el cuerpo de este informe, relacionadas con el principio de seguridad jurídica.

Esto cuanto este Gabinete Jurídico tiene que informar, no obstante, V.I. decidirá lo que estime más acertado en derecho.

En Toledo, a 31 de julio de 2017.

El letrado del Gabinete Jurídico.

CORREDOR ROMAN DANIEL - 7

Firmado el: 01-08-17 11:54:24 +02:00

Signer:

CN=CORREDOR ROMAN DANIEL

Vº. Bº. de la Directora

de los Servicios Jurídicos.

MUÑOZ DE PEDRO ARACELI - 0

Firmado el: 01-08-17 14:25:27 +02:00

Signer:

CN=MUÑOZ DE PEDRO ARACELI

Fdo.: Daniel Corredor Román.

Fdo.: Araceli Muñoz de Pedro.



10/10/10

10/10/10