

Expediente Núm. 236/2017
Dictamen Núm. 252/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 2 de agosto de 2017 -registrada de entrada el día 9-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se alude, en primer lugar, a la medida de unificación de los distintos Registros Oficiales de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas “en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público”, recomendada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas

(CORA), y a los beneficios que dicha medida reportaría a los licitadores teniendo en cuenta que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre Contratación Pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, reconoce los efectos en todo el ámbito de la Unión de los certificados emitidos por los Registros nacionales de los Estados Miembros.

Asimismo, se da cuenta de la regulación básica relativa a estos registros, contenida en los artículos 326 a 332 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, con mención de la reforma operada en el artículo 327 del citado texto refundido por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, en la que se estableció que las Comunidades Autónomas que opten por no llevar su propio registro independiente de licitadores y empresas clasificadas practicarán en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público las inscripciones de oficio de las prohibiciones de contratar y podrán realizar en el mismo registro las demás inscripciones cuando se refieran a empresarios domiciliados en su ámbito territorial y así les sea solicitado por el interesado, con los mismos efectos acreditativos y eficacia plena frente a todos los órganos de contratación del Sector Público, previa suscripción de un convenio al efecto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Seguidamente se menciona el Convenio de Colaboración celebrado el día 30 de abril de 2015 entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y nuestra Comunidad Autónoma sobre actuaciones de coordinación en materia de contratación pública, cuyo objeto es, según se señala, "la consolidación en un único Registro Oficial de licitadores y empresas clasificadas del sector público" de los asientos de los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, "sin perjuicio de mantener invariables las competencias de las Administraciones respectivas en cuanto a la tramitación y resolución de los expedientes de inscripción registral".

Tras detallar el estado de ejecución actual de los trabajos técnicos preparatorios de la integración registral -que alcanza a la elaboración del censo consolidado de licitadores con inscripción vigente en los registros autonómico y estatal, y a la relación de empresarios inscritos en ambos registros- se enuncia la necesidad de “proceder a la modificación del Decreto 35/2015, de 30 de junio, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, en lo relativo a este último registro, “lo que implica modificar la redacción de los artículos 14, 16 y 17, y suprimir la regulación que contienen, actualmente, los artículos 15 y 18 a 28”, incluyendo la regulación relativa al traslado de los asientos al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, el régimen transitorio aplicable a los expedientes en tramitación, y la validez de los certificados del actual Registro asturiano.

Por último, se señala que “de conformidad con lo anteriormente expuesto, el presente decreto se adapta a los principios de buena regulación que recoge el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

La norma en elaboración contiene una parte dispositiva integrada en un único artículo, y dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

En la parte dispositiva, el artículo único, que se titula “Modificación del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias”, se divide en cinco apartados: el primero contiene la modificación del artículo 14 del Decreto 35/2015, que pasa a titularse “Adscripción, naturaleza jurídica y finalidad”; el segundo da cuenta de la supresión del artículo 15; el tercero se ocupa de la reforma del artículo 16, que lleva por rúbrica “Funciones”; el cuarto alude a la modificación del artículo 17, intitulado “Procedimiento de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público”, y en el apartado 5 se suprimen los artículos 18 a 28.

En la parte final, la disposición adicional primera se refiere al traslado de asientos al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la segunda, intitulada "Registro de entrada", establece que "Mientras no se adopten las medidas técnicas de integración de los registros de entrada que sean necesarias, se entenderá que el registro de entrada de las solicitudes en la aplicación correspondiente al Registro Oficial de Licitadores y Empresas del Sector Público determinarán en todo caso la entrada de las solicitudes en el Registro General de la Administración del Principado de Asturias".

La disposición transitoria primera señala que los procedimientos de inscripción o actualización iniciados ante el Registro de Asturias antes del traslado de asientos, se resolverán aplicando la normativa anterior, y se establece a continuación que "una vez resueltos, de los asientos que generen se dará traslado, en su caso, al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, siempre que contengan información susceptible de inscripción en dicho Registro".

La disposición transitoria segunda sienta la validez de los certificados del Registro asturiano practicados con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación "siempre que las circunstancias que se reflejen no hayan variado, salvo aquellos certificados que no hayan sido actualizados conforme a lo dispuesto en el Decreto 35/2015, de 12 de mayo".

La disposición derogatoria se ciñe a la cláusula de salvaguardia, y la disposición final primera contiene una habilitación al titular de la Consejería competente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma, y la disposición final segunda fija su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia, a propuesta de la Directora General de Patrimonio y Sector Público, mediante Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 3 de julio de 2017, en la que se ordena la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración del Decreto.

Obran en él una memoria justificativa, una memoria económica y una tabla de vigencias, documentos todos ellos suscritos el día 15 de mayo de 2017 por la Jefa del Servicio de Contratación Centralizada constando en las dos primeras la conformidad de la Directora General proponente, así como un informe de análisis de impacto normativo de la modificación propuesta que firma en la misma fecha la Directora General. Asimismo, se incorpora en ese momento al expediente un primer borrador de la norma.

En la memoria justificativa se fundamenta la modificación propuesta en las mismas razones que figuran en el preámbulo del proyecto. Las repercusiones presupuestarias derivadas de la aprobación de la norma se analizan en la memoria económica, en la que se indica que “al no conllevar el cumplimiento de obligaciones adicionales para la Consejería de Hacienda y Sector Público, no supone gastos adicionales a los ya presupuestados”, y se destaca que la norma tendrá un impacto económico general de carácter positivo, dado que la consolidación en un único registro de los asientos “supone aumentar la eficacia y la eficiencia de las inscripciones”, beneficiando en primer lugar a los operadores económicos que a partir de la consolidación solo tendrán que inscribirse en el Registro del ámbito territorial donde estén domiciliados, surtiendo efectos la inscripción en todo el territorio nacional, y en segundo término a los propios órganos de contratación, que podrán acceder directamente a los certificados del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público. Este Registro, según se señala, incorpora además una ventaja “que consiste en la generación, a partir de los datos inscritos en el Registro del Documento Europeo Único de Contratación”.

En la tabla de vigencias se expresa que la aprobación del texto proyectado conlleva la modificación de los artículos 14, 16 y 17 del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, y la supresión de los artículos 15 y 18 a 28 de la misma norma.

Mediante escrito de 3 de julio de 2017, la Jefa del Servicio de Contratación Centralizada en suplencia de la Directora General de Patrimonio y Sector Público solicita al Servicio de Asesoramiento Jurídico y Administrativo la aplicación de la tramitación de urgencia del procedimiento de modificación del Decreto “al efecto de evitar desviaciones en la similitud de asientos registrales” dado que “en el periodo transitorio de tramitación procedimental del decreto pueden producirse nuevas altas, bajas o renovaciones que alteren de nuevo el contenido de los asientos ya consolidados”.

Con fecha 18 de julio de 2017, el Jefe del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería instructora solicita a la Dirección General de Presupuestos el preceptivo informe “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio”.

Mediante oficios de 19 de julio de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias “al objeto de que se formulen las observaciones que se estimen pertinentes”.

El día 20 de julio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana certifica que “en la Sede Electrónica del Principado de Asturias, se ha publicado la siguiente norma:/ Decreto de primera modificación del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias”, consignando que el “plazo para realizar aportaciones” se extendió “del 06-jul-2017 al 19-jul-2017”.

Con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público del Principado de Asturias certifica que “concluido el 19 de julio de 2017 el plazo de diez días hábiles otorgado para la audiencia e información pública realizada con la elaboración del Decreto (...), no se han recibido aportaciones de ciudadanos afectados u otras personas o entidades”.

El día 21 de julio de 2017, la Jefa de Secretariado del Gobierno remite a la Consejería instructora las alegaciones realizadas por el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia.

Con fecha 24 de julio de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad remite a su homóloga de la Consejería instructora un informe de observaciones al texto proyectado.

El mismo día la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria informa el proyecto de disposición en sentido favorable.

Las observaciones formuladas por las Consejerías de Presidencia y Sanidad son analizadas motivadamente por la Jefa del Servicio de Contratación Centralizada en sendos informes de 21 y 24 de julio de 2017. La asunción de buena parte de ellas da lugar a una nueva redacción de la norma.

Al expediente se incorpora, a continuación, un cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Con fecha 24 de julio de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora rubrica un informe en el que justifica la necesidad de la norma y su adecuada tramitación.

Finalmente, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 24 de julio de 2017, según se hace constar en la certificación emitida en la misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de agosto de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 35/2015, de 30 de junio, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se acomete la primera modificación del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de Contratos y el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia, a propuesta de la Directora General de Patrimonio, mediante Resolución de la Consejera de Hacienda y Sector Público de 3 de julio de 2017.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como un informe de análisis de impacto de la norma proyectada, la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de

disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

La norma proyectada se ha sometido a información pública y se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones. Finalmente, ha recibido los informes favorables de la Secretaria General Técnica instructora, en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad, y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas".

Por su parte, corresponde al Principado de Asturias, a tenor de lo dispuesto en los artículos 10.1, epígrafes 1 y 33, y 15.3 de su Estatuto de Autonomía, entre otras cuestiones, todo lo atinente a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como al procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En el marco competencial descrito, la principal norma básica estatal se encuentra contenida en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP). Esta norma se ocupa en el Capítulo I del Título II del Libro V, comprensivo de los artículos 326 a 332, de los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas, respecto de los cuales el artículo 327 señala lo siguiente: "1. Las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios Registros Oficiales de licitadores y empresas clasificadas, en los que se inscribirán las condiciones de aptitud de los empresarios que así lo soliciten, que hayan sido clasificados por ellas, o que hayan incurrido en alguna prohibición de contratar cuya declaración corresponda a las mismas o a las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial./2. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que opten por no llevar su propio Registro independiente de licitadores y empresas clasificadas practicarán en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público las inscripciones de oficio de las prohibiciones de contratar a las que se refiere el apartado anterior. Podrán practicar igualmente en dicho Registro las demás inscripciones indicadas en el citado apartado cuando se refieran a empresarios domiciliados en su ámbito territorial y así les sea solicitado por el interesado./ 3. La práctica de inscripciones en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas exigirá la previa suscripción de un convenio a tal efecto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas./ 4. Tanto las inscripciones practicadas en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público por las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de este artículo como las practicadas por los órganos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado tendrán, sin distinción alguna, los mismos efectos acreditativos y eficacia plena frente a todos los órganos de contratación del Sector Público". El resto de los preceptos del capítulo citado tratan, respectivamente, del contenido de los asientos registrales; de la voluntariedad de la inscripción de los datos, "sin perjuicio de lo dispuesto en cuanto a la necesidad de inscribir la clasificación obtenida y las prohibiciones de contratar referenciadas en el artículo 61.4"; de la responsabilidad del empresario en

relación con la actualización de la información registral; de la publicidad, y de la colaboración entre el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y los Registros Oficiales de Empresas Clasificadas de las Comunidades Autónomas, que “facilitarán a las otras Administraciones la información que éstas precisen sobre el contenido de los respectivos Registros”. Por otra parte, el artículo 83 del mismo texto legal establece lo siguiente: “1. La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo./ La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas de una Comunidad Autónoma acreditará idénticas circunstancias a efectos de la contratación con la misma, con las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los restantes entes, organismos o entidades del sector público dependientes de una y otras./ 2. La prueba del contenido de los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas se efectuará mediante certificación del órgano encargado del mismo, que podrá expedirse por medios electrónicos, informáticos o telemáticos”.

El desarrollo reglamentario de la legislación básica estatal se encuentra contenido en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Muchos de los preceptos del citado reglamento tienen asimismo carácter básico.

El Principado de Asturias, en ejercicio de las competencias anteriormente citadas, aprobó la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, que dedica su capítulo VII a la contratación administrativa, sujetándola a la legislación básica estatal “con las singularidades derivadas de su adecuación a la estructura orgánica del Principado de Asturias”.

En el marco legal descrito, tanto estatal como autonómico, y teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Las únicas observaciones que cabe efectuar al respecto se refieren, en primer término, a la conveniencia de evitar reiteraciones como las que se aprecian en la parte expositiva de la norma, en la que el término "inscripciones" se repite en el párrafo cuarto en el espacio de tres líneas; "practicar" y "practican" y el sustantivo "tramitación" se emplean en el párrafo quinto en dos líneas consecutivas; y la expresión "en consecuencia" abre la última oración del que se acaba de citar e inicia el séptimo.

Por otro lado, y puesto que en la disposición proyectada se alude, casi de manera exclusiva, a una Consejería, convendría eliminar las continuas referencias a "la Consejería competente en materia de contratación centralizada". Para ello bastaría con utilizar una sola vez esta fórmula y hacer referencia las demás a "la Consejería".

Por último, sería conveniente una revisión de puntuales aspectos de estilo y redacción.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. De carácter preliminar.

Con carácter previo al análisis de cada una de las partes de la norma, entendemos necesario realizar una consideración general sobre sus presupuestos y finalidad que sirva de marco a las observaciones que realizaremos más adelante.

La modificación que aborda el texto proyectado trae causa del Convenio de colaboración celebrado el 30 de abril de 2015 entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre diversas actuaciones de coordinación en materia de contratación pública, cuyo objeto se ciñe, según se expresa en la cláusula primera, a la “consolidación en un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público de los asientos del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) y los del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias” de forma que, cuando se produzca la apertura del registro único, “ambas Administraciones practicarán en él las inscripciones registrales que actualmente son practicadas en sus respectivos Registros, a los que el nuevo Registro sustituye a todos los efectos”. Para alcanzar este objetivo, según la misma cláusula, las partes firmantes se comprometen a “promover los cambios normativos, organizativos y de procedimientos necesarios en sus respectivos ámbitos de competencias, a adoptar los acuerdos necesarios, y a realizar, implantar y poner en servicio los nuevos aplicativos y sistemas informáticos que resulten necesarios”.

La modificación objeto del proyecto de decreto que analizamos se inserta, por tanto, en la órbita de las actuaciones preparatorias necesarias para la unificación registral, las cuales son tanto de índole normativa -“modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en su artículo 83 y en

sus artículos 326 a 332 y disposiciones concordantes de desarrollo, así como la modificación de las normas que regulan el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias"- como de carácter material -"revisión, comparación y conciliación de los modelos de información y gestión" de ambos registros, "conciliación y consolidación en un único sistema de registro de los asientos", "definición de las características (...) que deberán cumplir las interfaces, modelos y formularios del nuevo registro", "diseño, desarrollo e implantación de los sistemas y aplicaciones informáticas necesarios" y "formación de los usuarios-.

Culminadas estas tareas, se producirá, de conformidad con lo señalado en la cláusula segunda del convenio, el traspaso al registro unificado de la información obrante en los registros estatal y autonómico y, entonces, como se expresa en el apartado sexto de la misma cláusula, "los dos últimos quedarán cerrados y se procederá a la apertura del primero, que los sustituirá a todos los efectos". Esto es, una vez desaparecida la estructura organizativa propia del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, la competencia de la Administración autonómica se ceñirá al ejercicio de las funciones de tramitación y resolución de los expedientes en el registro único.

La suscripción del Convenio de Colaboración mencionado implicaba el ejercicio por parte de nuestra Comunidad Autónoma de la opción contemplada en el artículo 327.2 del TRLCSP, en la redacción dada por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, esto es, la de "no llevar su propio Registro independiente de licitadores y empresas clasificadas". A cambio de la citada renuncia organizativa, cuando se abra el nuevo registro los asientos que practiquen los funcionarios autonómicos en su ámbito de su competencia extenderán su validez -hasta ahora reducida al ámbito de la contrataciones que celebre la Comunidad Autónoma, las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y los restantes entes, organismos y entidades del sector público dependientes de unas y otras, de acuerdo con el artículo 83.1 del TRLCSP-

“frente a todos los órganos de contratación del Sector Público”, según señala el artículo 327.4 del TRLCSP. Y no solo eso, los certificados que expidan, en tanto correspondientes al registro nacional, tendrán asimismo eficacia en todo el territorio de la Unión Europea de conformidad con lo establecido en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre Contratación Pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, lo que sin duda contribuirá a incrementar la eficacia de los procedimientos y favorecerá los principios de libertad de acceso, concurrencia y transparencia que presiden este sector del ordenamiento.

Como desarrollaremos más adelante, el texto que se somete a nuestra consideración parece no tomar en consideración lo anteriormente señalado, al mantener la ficción de que el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores subsistirá -como parte diferenciada integrada en un todo- tras la apertura el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, lo que, según se acaba de razonar, no va a suceder.

II. Sobre el Título.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

III. Sobre la parte expositiva.

Las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía citada disponen que “el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”. Tales finalidades no se han alcanzado plenamente en el texto sometido a nuestra consideración pues, en primer lugar, en él no se hace ninguna referencia a los títulos competenciales de cuyo ejercicio emana el reglamento proyectado; tal omisión deberá subsanarse, para lo cual habrá de tenerse en cuenta que aquellos son los recogidos en su día en el

preámbulo de la disposición reglamentaria de cuya modificación se trata. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En segundo término, por lo que se refiere a los objetivos de la norma, que no son otros que los de acometer en la normativa autonómica los cambios que resultan necesarios para lograr, en el plano jurídico, la consolidación en un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público de los asientos del Registro estatal y del Registro asturiano, apreciamos que no se han explicitado en el preámbulo, por lo que debería incorporarse en una somera referencia en el párrafo correspondiente, que en la configuración actual de la parte expositiva corresponde al séptimo.

Consideramos asimismo que la definición del objeto y finalidad de la norma debería completarse con una breve mención a la situación reflejada en el apartado sexto de la cláusula segunda del Convenio celebrado con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con fecha 30 de abril de 2015, sobre diversas actuaciones de coordinación en materia de contratación pública, en el que se estipula lo siguiente: "Una vez trasladados al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público los asientos obrantes en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y en el Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias en los términos descritos en los puntos anteriores, y previa adopción de las medidas normativas y de procedimiento que resulten necesarias, los dos últimos quedarán cerrados y se procederá a la apertura del primero, que los sustituirá a todos los efectos legalmente previstos./ A partir de la apertura del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, las solicitudes de inscripción voluntaria que se reciban se entenderán referidas a este Registro, y las inscripciones que por disposición legal hayan de practicarse de oficio se practicarán igualmente en dicho Registro por los órganos competentes tanto de

la Administración del Estado como de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, de conformidad con sus respectivas competencias”.

Por otra parte, entendemos que el sexto párrafo del preámbulo en el que se da cuenta del estado en que se encuentran en la actualidad los trabajos materiales preparatorios del traslado de asientos al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, resulta ajeno al contenido propio de la parte expositiva en los términos antes señalados, por lo que deberá suprimirse.

Advertimos una imprecisión en el texto del primer párrafo del expositivo que ha de ser corregida. En él se señala que en el informe para la reforma de las Administraciones Públicas elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas se propuso la unificación de los Registros Oficiales de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas “en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público”, cuando en realidad la medida propuesta (la número 1.04.003) se refería a la supresión de los Registros de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Comunidades Autónomas, “dejando como único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas el del Estado (ROLECE)”. Considerando que la recomendación de la CORA ha resultado superada al contemplar actualmente el artículo 327 del TRLCSP la consolidación de asientos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y teniendo en cuenta, por otra parte, que la medida propuesta estaba orientada en definitiva a la integración de los registros autonómicos en un solo registro nacional, debería sustituirse la referencia al Registro Oficial de Licitadores del Sector Público por otra relativa a un único registro o similar.

Finalmente, observamos que el último párrafo de esta parte de la norma incluye una fórmula -“de conformidad con lo anteriormente expuesto, el presente decreto se adapta a los principios de buena regulación que recoge el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”- con la que se pretende dar cumplimiento a lo señalado en el apartado 1 del precepto legal mencionado,

a cuyo tenor: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”. Resulta evidente que la introducción en la parte expositiva del texto que comentamos no basta a los efectos de probar de modo efectivo el ajuste de la norma en proyecto a los citados principios, del mismo modo que su cumplimiento no puede inferirse “de lo anteriormente expuesto”; ahora bien, somos conscientes de que la justificación a que se refiere la Ley básica puede resultar incompatible con la concisión que ha de perseguir la redacción de los textos normativos en aras de su sencillez y claridad, por lo que consideramos suficiente a los efectos de cumplir el citado mandato legal la utilización de una fórmula del estilo de la empleada, presente por lo demás en otras normas, mediante la que se deja constancia de que se ha analizado la adecuación de su texto a los principios de buena regulación, siempre que dicho análisis haya sido efectivamente acometido y sus resultados reflejados en la memoria correspondiente o en los estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión.

IV. Sobre la parte dispositiva.

El texto del decreto proyectado ha de adaptarse a lo señalado en la observación preliminar, al objeto de que el reglamento refleje fielmente ya no la realidad de los hechos existente al momento de su aprobación, que está destinada a desaparecer en un plazo más o menos breve, sino una situación jurídica que comparta la nota de permanencia inherente al producto normativo de cuya aprobación se trata.

Por ello, advertido que la existencia del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias es transitoria, la primera modificación que deberá acometer la norma en proyecto es la del propio título

del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, que debería pasar a regular la contratación centralizada y el ejercicio de la función registral en la materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma, una vez que esta ha renunciado a mantener una estructura organizativa propia en lo que al Registro de Documentación Administrativa de Licitadores se refiere. De igual modo, habrá de modificarse el artículo 1 de la misma norma, relativo al objeto de la disposición, en el que se hace referencia al Registro cuyo cierre se producirá en un plazo más o menos breve, así como la rúbrica correspondiente al Título III, dedicado a “El Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias”. Observaciones estas que tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Las anteriores consideraciones deberían trasladarse igualmente al cuerpo de la parte dispositiva y en este sentido, los artículos 14 y 16 del Decreto cuya modificación aborda el proyecto que nos ocupa -al que se refieren los apartados uno y tres del artículo único- deberán remodelarse de forma que traten ya no la naturaleza jurídica, finalidad y funciones propias del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias que, insistimos, está llamado a desaparecer orgánicamente por disolución en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, sino las correspondientes al ejercicio de la función autonómica en la materia. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Del mismo modo, en el texto que se propone para la letra a) artículo 16 del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, relativo a las funciones del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, y que se incluye en el apartado tres del artículo único, ha de eliminarse tanto la referencia correspondiente al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del

Sector Público (que aún no existirá en el mundo jurídico a la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada) como la relativa a los efectos de acreditación de las condiciones de aptitud para contratar “ante cualquier órgano de contratación de la Administración y de su sector público” en la medida en que la consecución de dicha eficacia solo se alcanzará en el futuro, una vez que se haya modificado la normativa básica y se haya abierto el registro unificado. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, estimamos procedente la supresión, por regular una situación que no solo resulta superflua sino que está al margen del ámbito competencial autonómico, del segundo párrafo incluido en la letra a) del precepto que comentamos, en el que se establece lo siguiente: “En el caso de que los licitadores interesados tramiten sus solicitudes ante el órgano del Ministerio competente en materia de contratación centralizada, corresponderá a este la tramitación de los expedientes y la adopción de los acuerdos de inscripción”.

En el apartado cuatro del artículo único, relativo a la modificación del artículo 17, la redacción puede simplificarse unificando los apartados 2 y 3, de modo que se establezca que “La inscripción en el Registro se acordará mediante Resolución de la persona titular de la Consejería competente en materia de contratación centralizada, la cual pondrá fin a la vía administrativa de conformidad con la legislación básica de aplicación”.

Por otro lado, en la medida en que la nueva redacción del precepto que se acaba de analizar sustituye a la actualmente contenida en el Decreto 35/2015, de 12 de mayo, referente a la “Gestión Electrónica del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias”, y aun presuponiendo que la llevanza del mismo se efectuará por los mismos medios, la

modificación legal deja en el aire la determinación de la forma en que los interesados habrán de relacionarse con el órgano al que se encuentra adscrito el Registro, en los términos señalados por el artículo 17.2 en su actual redacción, por lo que recomendamos evitar tal laguna normativa.

Finalmente, estimamos que la derogación de los artículos 18 a 28 del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, que acomete el apartado cinco del artículo único de la norma en proyecto, generará un vacío regulatorio considerable (los preceptos mencionados se ocupan, entre otros extremos, de especificar los datos que podrán anotarse en el registro con carácter voluntario, los documentos susceptibles de inscripción, la formulación y tramitación de las solicitudes, la vigencia de los asientos, las obligaciones de los licitadores, la modificación y rectificación de los datos, la suspensión y cancelación registrales y el acceso al registro) que se prolongará hasta el momento en que empiece a funcionar el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y se haya aprobado la norma reguladora del funcionamiento del citado registro, por lo que debería mantenerse la vigencia de los citados preceptos, al menos transitoriamente, hasta la desaparición del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias, a cuyo efecto podrá introducirse en el texto proyectado la correspondiente disposición transitoria.

Interesa destacar al efecto que la solución contenida en la disposición transitoria primera a la que luego aludiremos, relativa a la aplicación de la normativa anterior a los procedimientos iniciados “antes del traslado de asientos” -el cual debe entenderse referenciado, atendida la naturaleza de la disposición en la que se inserta, a la entrada en vigor del decreto proyectado-, no resolverá el problema, pues el registro asturiano seguirá tramitando procedimientos hasta que se produzca su cierre. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

V. Sobre la parte final.

La disposición adicional primera contempla la transmisión al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público de los asientos registrales "que se encuentren inscritos en el Registro de Asturias a la entrada en vigor del presente Decreto". Si nos atuviésemos a una interpretación literal de dicha disposición podríamos colegir que el procedimiento de integración registral culmina en el momento en que la norma proyectada adquiere vigencia pues en este instante se producirá el traslado de todos los asientos del registro asturiano al nuevo registro unificado. Sin embargo, una interpretación sistemática del reglamento proyectado, en cuya disposición transitoria primera se establece el régimen aplicable a los procedimientos de inscripción y actualización iniciados antes del traslado de los asientos, evidencia que la anterior conclusión no obedece a la realidad. En efecto, según resulta del régimen transitorio señalado, tras la entrada en vigor del Decreto proyectado, seguirán practicándose anotaciones en el Registro Oficial de Documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias de los que "se dará traslado, en su caso, al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público". Considerando lo anteriormente expuesto, entendemos que debe suprimirse la expresión referente "a la entrada en vigor del presente Decreto" que se contiene en la disposición adicional primera, pues el procedimiento que en la misma se disciplina para el traslado (el señalado en el Convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 30 de abril de 2015) ha de resultar aplicable igualmente a la transmisión registral que se produzca después de que la norma proyectada despliegue plenos efectos. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En la disposición transitoria segunda se contiene una referencia a la actualización de certificados dispuesta en el Decreto 35/2015, de 12 de mayo, que queda sin objeto al acometer el texto proyectado la derogación de los artículos 25 y 26 en la que se disciplina. Tal incongruencia puede resultar subsanada si se mantiene transitoriamente la vigencia de los artículos 18 a 28 del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, que hemos recomendado en una observación anterior.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.