



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA OFICINA DE CONTRATACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas relativa al asunto de referencia.

El presente informe se emite en virtud del artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Petición del informe de fecha 10 de enero de 2018.
- Memoria sobre los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la aprobación del Decreto por el que se regula la oficina de contratación de la junta de comunidades de Castilla-La Mancha y se establecen medidas para la racionalización de la contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos de fecha 7 de septiembre de 2016.
- Resolución de inicio del Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas de 8 de septiembre de 2016.
- Borrador del Proyecto de Decreto por el que se regula la oficina de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se establecen medidas para la racionalización de la contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.





-Informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas sobre las alegaciones presentadas al borrador de Decreto por el que se regula la oficina de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se establecen medidas para la racionalización de la contratación de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de mayo de 2017

-Informe 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 oficina de contratación y el sistema de contratación centralizada de la junta de comunidades de Castilla –La Mancha.

-Informe de Impacto de Género

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA

El artículo 149.1.18 de la Constitución Española establece la competencia exclusiva del Estado para la regulación de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (al igual que el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) aborda la





racionalización técnica de la contratación a través de la utilización de tres figuras que permiten simplificar el procedimiento de contratación pública y a la vez reducir los gastos: los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación y las centrales de contratación de obras, servicios y suministros.

La incorporación de estas figuras responde a una tendencia que busca mejorar la eficiencia de la administración a la vez que simplificar y agilizar sus procesos mediante la incorporación de sistemas electrónicos.

El Capítulo II del Libro II de la mencionada Ley (artículos 218 a 230) regula las técnicas para la racionalización técnica de la contratación, preceptos que en su mayoría según la disposición final primera de esta norma, no tienen carácter básico. En consecuencia, las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus facultades de autoorganización, están habilitadas para regular esta materia.

Desde esta óptica la norma proyectada tiene pleno respaldo constitucional y legal.

En este sentido ya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril (RTC 1993, 141), luego de afirmarse que *“la normativa en materia de contratación administrativa (representada fundamentalmente en la actualidad por el antes citado TRLCAP) tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas”, y que, por ello, “los preceptos de dicha normativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas”, se continuó declarando, sin embargo, que no serán normas básicas “aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma*





de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello”.

En particular, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se encuentra habilitada para el ejercicio de sus competencias de autoorganización y para el desarrollo derivado de las especialidades de su organización en materia de procedimiento administrativo y de contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad en virtud de lo dispuesto en los arts. 31.1.1º y 39.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto.

Expresión de estas facultades lo constituye por ejemplo el Decreto 294/2011, de 10 de noviembre, por el que se adoptan medidas y se establecen los órganos competentes para la racionalización técnica en materia de contratación para la Administración de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha que ahora queda derogado con el proyecto de Decreto sometido a informe.

La Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, crea la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, difiriendo a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de la composición, el ámbito de actuación finalidad y funciones de dicha Oficina.

La Ley citada establece la dependencia orgánica de los servicios y unidades de contratación de la Secretaría General con competencias en materia de Hacienda. Igualmente establece la dependencia funcional de dichos servicios respecto a la citada Secretaría General en relación con los expedientes que se declaren de contratación centralizada.





SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

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.

El artículo 36.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de 2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha atribuye al Consejo de Gobierno “la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”.

El procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Consejo de Gobierno se establece en el artículo 36.3 del citado texto legal, que, para su ejercicio, exige, entre otros requisitos, que se incluyen la autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, confeccionando una memoria de objetivos, medios, conveniencia e incidencia de la norma cuya aprobación se pretende. Se exige, además, la incorporación al expediente de los informes y dictámenes que resulten preceptivos y los que se consideren necesarios, y el sometimiento a información pública del proyecto cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos.

En aplicación del precepto citado, el proyecto de Decreto que se informa deberá ser sometido a aprobación del Consejo de Gobierno, y para ello ha de ir acompañado de la documentación que exige la normativa de aplicación, en particular, las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo





de Gobierno de 25 de julio de 2017, apartado 3.1.1. "Anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales de naturaleza reglamentaria “.

El expediente incorpora el acuerdo de iniciación del Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas; la memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar; el Informe de impacto de género, el Informe de la Dirección General de Presupuestos, el informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas y el informe de Secretaría General.

Mediante oficios de 14 de octubre de 2016, el Secretario General de Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas remitió el borrador de Decreto a los Secretarios Generales de las distintas Consejerías y del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha así como a la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al objeto que se formularan las observaciones que se estimaren pertinentes. Con fecha 2 de mayo de 2017, el Secretario de Hacienda y Administraciones Públicas emite informe sobre las alegaciones presentadas.

Por último, es preceptiva su remisión al Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, por el que dicho Consejo deber ser consultado en los Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto que se somete a informe.





TERCERO. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto consta de un índice, un preámbulo, un total de 21 artículos, estructurados en cuatro capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y dos anexos.

El capítulo I contiene las disposiciones generales, el capítulo II regula la composición y funciones de la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el capítulo III se integran los artículos reguladores de las competencias en materia de contratación centralizada y el capítulo IV versa sobre los procedimientos en materia de contratación centralizada.

Por tanto, en lo que atañe a su forma y estructura, este Proyecto de Decreto es plenamente acorde con la técnica seguida para la elaboración de esta clase de normas de dividir su contenido en Capítulos y éstos, a su vez en artículos, todo lo cual, evidentemente, facilita su lectura, y contribuye a la deseable claridad sistemática que debe exigirse a toda norma.

Según el punto 12 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que señala: “La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”, observamos que tales finalidades se han alcanzado plenamente en el texto sometido a nuestra consideración.





En el preámbulo del Decreto se señala que el objetivo básico de esta norma es *“...aborda la regulación de la composición, el ámbito de actuación y funciones de la Oficina de Contratación, y profundiza, respecto a su regulación anterior, en la configuración del sistema de contratación centralizada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al que junto con la contratación centralizada clásica, ahora denominada transversal, y a la efectuada por los servicios especializados, se añade una nueva tipología de contratación centralizada, calificada como sectorial y que supone la contratación por la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda de determinadas obras, suministros y servicios que pese a que por su objeto y finalidad sean de utilización o ejecución exclusiva por algún órgano integrado en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, en atención a su especial relevancia cualitativa o cuantitativa se considere conveniente que la misma sea llevada a cabo por el titular de esta consejería.”*

Continuando con el examen del preámbulo observamos algunas erratas que deben corregirse. Así donde dice: *“El presente Decreto cuenta con un total de 21 artículos, estructurados en cuatro capítulos, seis disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos”* debe decir: *“El presente Decreto cuenta con un total de 21 artículos, estructurados en cuatro capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, seis disposiciones finales y dos anexos”* (el subrayado es nuestro).

Observamos que se incluye una fórmula *“En cuanto a su contenido y tramitación, este decreto observa los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*





Administraciones Públicas, por cuanto da lugar a una necesaria racionalización y coordinación del sector público regional en la materia de contratación pública “ con la que se pretende dar cumplimiento a lo señalado en el apartado 1 del precepto 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 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; 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 bien en la memoria o en estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión.

Se sugiere la eliminación de este párrafo *ya que es más propio del contenido de la memoria que de la parte expositiva: “El proyecto de decreto se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo 2017, no obstante lo cual, dado el carácter transversal del mismo, su tramitación se ha dilatado en el tiempo con la finalidad de adecuar su redacción definitiva a las múltiples observaciones y aportaciones formuladas por los distintos órganos de contratación incluidos en su ámbito de aplicación.”*

El Capítulo primero, titulado “Disposiciones Generales”, se compone de cuatro artículos, el primero de los cuales regula el objeto de la norma, en tanto que el segundo se centra en la determinación de su ámbito de aplicación. Así, sus disposiciones son de aplicación a la contratación de la





Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos que se encuentre sujeta a la normativa vigente en materia de contratos del sector público.

Igualmente serán de aplicación al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y a las entidades que integran el sector público regional entendiéndose por tal, las entidades públicas vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, las empresas y fundaciones públicas regionales y los consorcios que se encuentren adscritos a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El artículo tercero regula el sistema de contratación centralizada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el cuarto las adhesiones al sistema de contratación centralizada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El artículo 4 referente a las adhesiones al sistema de contratación centralizada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Se observa contradicción entre el párrafo primero del artículo 4 y su párrafo segundo ya que por un lado se establece la potestad de las entidades que integran el sector público regional de integrarse en el régimen de contratación centralizada y por otro se les pueda imponer, mediante Orden, la obligación de contratar determinados bienes y servicios por el régimen de centralizada.

El Capítulo segundo, denominado “La Oficina de Contratación” consta de cinco artículos. El artículo cinco referido a la Oficina de contratación, el artículo seis a la estructura, el artículo siete a la Junta Central de Contratación, el ocho a la Oficina central de contratación y el nueve a las Oficinas delegadas de contratación.





El Capítulo tercero denominado “Competencias en materia de contratación centralizada” consta de cinco artículos. El artículo diez referido a los Órganos con competencias en materia de contratación centralizada, el artículo once al Consejo de Gobierno, el artículo doce a las competencias de la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda, el artículo trece a las competencias de la persona titular de la secretaría general de la consejería competente en materia de hacienda y el artículo catorce a las competencias de los órganos de contratación y de los servicios especializados de las consejerías y de los organismos autónomos.

En el artículo doce, letra j) debe añadirse la referencia a la Universidad de Castilla-La Mancha.

El Capítulo cuarto denominado “Procedimientos de contratación centralizada” consta de siete artículos.

El artículo quince sobre procedimiento para la contratación centralizada transversal de suministros y servicios.

El artículo dieciséis regula el procedimiento para la contratación centralizada sectorial de obras, suministros y servicios.

El artículo diecisiete regula el procedimiento para la contratación centralizada por los servicios especializados.

El artículo dieciocho establece la vinculación al sistema de contratación centralizada transversal y de servicios especializados.

El artículo diecinueve establece la contratación derivada de acuerdos marco de contratación centralizada transversal y de servicios especializados.





El artículo veinte regula la Financiación y por último, el artículo veintiuno la Adhesión a la Central de Contratación del Estado.

Ninguna cuestión adicional se plantea respecto las disposiciones adicionales, transitoria y finales.

Disposición adicional primera. Competencias en materia de coordinación de la contratación administrativa del sector público regional

Disposición adicional segunda. Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y Consejería con competencias en materia de sanidad.

Disposición adicional tercera. Oficinas Provinciales de Contratación

Disposición adicional cuarta. Personal

Disposición adicional quinta. Mesas de contratación

Disposición adicional sexta. Referencias normativas

Disposición adicional séptima. Desarrollo de la contratación centralizada sectorial.

Disposición transitoria única. Expedientes iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Disposición final primera. Modificación del Decreto 82/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas

Disposición final segunda. Decretos por los que se establece la estructura orgánica y competencias de las consejerías de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

Disposición final tercera. Habilitación de desarrollo

Disposición final cuarta. Modificaciones de la relación de puestos de trabajo.





Disposición final quinta. Costes derivados de la puesta en marcha de la Oficina de Contratación.

Disposición final sexta. Entrada en vigor dispone que este decreto entrará en vigor a los cuatro meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

La norma se cierra con dos anexos. El primero sobre los suministros y servicios de contratación centralizada transversal y el segundo sobre los servicios especializados.

Por último, debe corregirse en el articulado las referencias a los contratos “derivados” puesto que según la nueva Ley éstos pasan a llamarse “basados” en acuerdos marco.

A la vista del contenido del proyecto de decreto, el Gabinete Jurídico considera que se ha respetado el Ordenamiento Jurídico y que no se observa impedimento alguno que obste a su elevación al Consejo de Gobierno.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite informe **FAVORABLE** al texto del Proyecto de Decreto por el que se regula la oficina de contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se establecen medidas para la racionalización de la contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.





Castilla-La Mancha

Gabinete Jurídico
Vicepresidencia
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

Conforme al artículo 10.5.b) 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 los informes de los Letrados del Gabinete Jurídico no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca.



Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo a 22 de marzo de 2018

LA LETRADA

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

Fdo: Belén López Donaire

Fdo: Dña. Araceli Muñoz de Pedro