



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 17/2021

Excmo. Sr.:

D. Fernando Andújar Hernández,
Presidente Acctal.,
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 21 de enero de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 21 de diciembre de 2020, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica del sector público regional.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta previa.- El procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria se inicia con la publicación en el Portal de Transparencia de la Administración autonómica de la consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica del sector público regional.

En dicha consulta se hacía referencia a los antecedentes de la norma; los problemas que se pretendían solucionar; la necesidad y oportunidad de su

tramitación; los objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Durante el plazo concedido para efectuar alegaciones no se presentó ninguna, según acredita la Jefa de Área de la Oficina Central de Contratación.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 28 de julio de 2020 la Secretaria General de Hacienda y Administraciones Públicas suscribió una memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia del proyecto.

Tras exponer el marco competencial que resulta de aplicación, declara que se propone la modificación del Decreto 28/2018, de 15 de mayo, mediante la adición de dos nuevos artículos cuyo objeto es regular determinados elementos relacionados con la gestión electrónica de la contratación y, especialmente, el Registro de Contratos del Sector Público Regional a la vez que se unifica la regulación de la contratación electrónica en una única norma, derogando para ello la parte que todavía está vigente del 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.

Así, mediante la regulación que se contiene en el nuevo artículo 9 “*Gestión electrónica de la información en los procedimientos de contratación*”, se actualiza y mejora el artículo 5 del Decreto 54/2011, de 17 de mayo y con la incorporación del artículo 10 “*El Registro Público de Contratos*”, se incorpora al Decreto 28/2018, de 15 de mayo, la regulación comprendida en los artículos 18 a 24 del Decreto 54/2011, de 17 de mayo, simplificando y armonizando la misma a la que se encuentra regulada en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Al mismo tiempo, dice, *“se evoluciona el acceso a la información contenida en el Registro de Contratos, pasando de un modelo condicional sujeto a respuesta a un modelo universal propio del nuevo contexto de transparencia en la contratación pública”*.

A continuación, expone que la regulación del Registro de Contratos afecta a los derechos e intereses de la ciudadanía, por lo que es preciso someter el proyecto a información pública.

Considera que la norma proyectada conlleva un impacto de género positivo y que no tiene impacto en la infancia y en la adolescencia. Asimismo, la norma afecta positivamente a la competencia en el mercado al contemplar el acceso universal a la información sobre contratación contenida en el Registro de Contratos.

Finalmente, refiere que la norma no implica gasto ni minoración de ingresos públicos, por lo que no es necesario el informe de la dirección general competente en materia de presupuestos.

Tercero. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada memoria, con fecha 29 de julio de 2020, el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica del sector público regional.

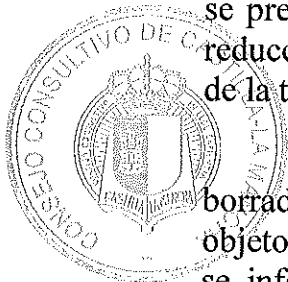
Cuarto. Información pública.- Redactado el primer borrador del proyecto normativo, fue sometido a información pública por plazo de 10 días, mediante su publicación en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Según informa el Jefe de Servicio de Contratación Electrónica y Registros, no se recibió ninguna alegación efectuada al respecto.

Quinto. Participación de los órganos de la Administración.- El 9 de septiembre de 2020 por la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas se remitió el borrador del Decreto a las diferentes consejerías y organismos de la Administración, habiéndose incorporado al

expediente las alegaciones efectuadas por la Intervención General y por la Consejería de Sanidad.

Tras el análisis de las alegaciones efectuadas, el 14 de octubre de 2020, el Jefe de Servicio de Contratación Electrónica y Registros elaboró un informe sobre las mismas, reseñando de forma motivada tanto las que se aceptaban como las que se rechazaban.

Sexto. Informe sobre racionalización y simplificación administrativa.- El 8 de octubre de 2020 la Coordinadora de Calidad emitió informe referente a la adecuación del proyecto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, en el que tras remitirse a lo informado sobre el Decreto que se pretende modificar, añade que la actual propuesta viene a consolidar la reducción y eliminación de cargas administrativas que supuso la introducción de la tramitación electrónica de la contratación.



Séptimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Redactado un segundo borrador del proyecto de Decreto, este fue remitido al Gabinete Jurídico al objeto de que por este órgano se emitiese el preceptivo informe. En el mismo, se informa favorablemente el proyecto de Decreto, *“sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el cuerpo del presente informe en relación con los apartados 3, 4 y 6 y con las disposiciones derogatoria y final”*.

Las consideraciones efectuadas por el Gabinete Jurídico fueron analizadas por el Jefe de Servicio de Contratación Electrónica y Registros, quien con fecha 16 de diciembre de 2020 emitió un informe en el que se contiene las razones por las que se estiman o desestiman las mismas.

Octavo. Texto del proyecto de Decreto.- A continuación, se incorpora al expediente el proyecto de Decreto, el cual consta de un preámbulo, un artículo único mediante el que se da nueva redacción al artículo 1 y a la letra a) del artículo 8.2 del Decreto 28/2018, de 15 de mayo, y se adicionan al mismo los artículos 9 y 10 y la disposición adicional cuarta. Se completa el proyecto con una disposición derogatoria y una disposición final única.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El preámbulo se inicia haciendo mención a la aprobación del Decreto que ahora se pretende modificar y a la conveniencia de efectuar algunas modificaciones parciales de su contenido, así como de la conveniencia de incorporar al mismo las previsiones del Decreto 54/2011, de 17 de mayo, que se mantienen vigentes, adaptándolos a la actual normativa en materia de contratación, lo que permite proceder a la derogación total del citado Decreto.

A continuación, se expone el contenido esencial de los artículos que se adicionan en el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, con reseña de la normativa del Decreto 54/2011, de 17 de mayo, del que traen causa. Finalmente, se exponen las causas que a juicio del órgano proponente dan lugar a la derogación del resto de artículos de este último Decreto, por ser su contenido obsoleto o innecesario.

Las disposiciones a las se da nueva redacción mediante el artículo único por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, tienen la afectación que a continuación se refiere.

Mediante el apartado Uno se da nueva redacción al artículo 1 en el que se regula el objeto del Decreto.

En el apartado Dos se modifica la letra a) del artículo 8.2.

A través del apartado Tres se adiciona el artículo 9, titulado “*Gestión electrónica de la información en los procedimientos de contratación*”.

Mediante el apartado Cuatro se adiciona el artículo 10, titulado “*Registro de Contratos del sector público regional*”.

El apartado Cinco añade la disposición adicional cuarta con el título “*Exclusión de incorporación de facturas al registro contable de facturas*”.


Finalmente, el proyecto normativo contiene una disposición derogatoria por la que se deja sin efecto el Decreto 54/2011, de 17 de mayo y cuantas normas se opongan a lo previsto en el Decreto y otra disposición final en la que se establece la entrada en vigor del Decreto a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 21 de diciembre de 2020.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica del sector público regional, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este último órgano deberá ser consultado en el caso de *“Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Al tratarse de un proyecto normativo modificativo de otro dictado en desarrollo de las previsiones contenidas en la LCSP, el dictamen se emite con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según la interpretación que sobre diversos preceptos de dicho Título realizó el Tribunal Constitucional en la sentencia 58/2018, de 24 de mayo. En el artículo 133.1 se prevé que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

consulta pública, la cual fue cumplimentada a través del Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, el mismo se contiene en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”*.

En el presente supuesto, el procedimiento se inicia, tras la elaboración de la correspondiente memoria, incluyendo el informe positivo referente al impacto de género del proyecto normativo, previsto en el artículo 6.3 de la Ley 1/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha, así como su afectación positiva a la competencia en el mercado y la ausencia de afectación a la infancia y a la adolescencia. Asimismo, en dicha memoria se justifica la no solicitud de informe al órgano competente en materia de presupuestos al no tener el proyecto normativo transcendencia económica. Tras ella se incorpora la autorización conferida por el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas.

Según la documentación que obra en el expediente, queda acreditado el trámite de información pública, en el que no se han producido alegaciones,

la participación de las Consejerías y otros organismos en el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto. Igualmente obra en el expediente el informe sobre racionalización y simplificación administrativa.

Finalmente, el referido proyecto fue informado favorablemente por el Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con la salvedad a la que se ha hecho referencia, constando en el expediente la opinión del órgano proponente respecto a cada una de las observaciones efectuadas, así como las modificaciones que se han efectuado en el texto final del proyecto normativo.

El contraste de las actuaciones practicadas en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, que han quedado ya descritas en los antecedentes, con las determinaciones del artículo 36 previamente transcritas, permite afirmar que su tramitación se ha ajustado, en lo esencial, a lo allí determinado, por lo que procede continuar con el examen de las cuestiones que plantea el texto del proyecto, no sin antes efectuar un examen del marco normativo que le resulta de aplicación.

III

Marco normativo y competencial.- El marco competencial que habilita para la aprobación de la norma que se dictamina se relaciona primordialmente con el ejercicio de las competencias definidas en los apartados 1.1ª y 1.28ª del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuyen a la Junta de Comunidades, respectivamente, competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y sobre regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, presentando, además, una singular conexión con las previsiones del artículo 39.3 del mencionado texto estatutario, donde se preceptúa: *“Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

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”.

Pasando al estudio del marco legal de referencia, hay que destacar que la contratación administrativa es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de su competencia en la materia relativa a la contratación pública, el Estado aprobó la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en cuya disposición final primera se determina la naturaleza de sus preceptos. Entre otras materias, esta Ley regula en el Título II del Libro Cuarto los “Registros Oficiales” que comprenden los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y el Registro de Contratos del Sector Público.

Además de esta norma también resulta de aplicación las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo referente a la información a través de medios electrónicos.

En el ámbito autonómico ha de citarse, en primer lugar, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha y, en especial, lo que dispone su artículo 16 en relación con la información sobre la contratación pública.

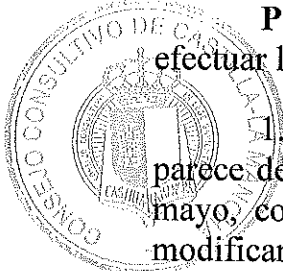
Como normas reglamentarias procede citar el Decreto 54/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos y se establecen medidas de organización y de mejora de la transparencia en la contratación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La

Mancha, el cual se deroga en su integridad mediante la presente norma, así como el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, que es la norma objeto de modificación mediante el proyecto que se examina.

IV

Observaciones al texto del proyecto.- Se plasman en la presente consideración diversas observaciones advertidas tras el examen de fondo del proyecto sometido a consulta, las cuales, aún sin estar dotadas de carácter esencial, pretenden contribuir a mejorar la comprensión, interpretación y posterior aplicación de la norma.

Parte expositiva.- En relación con el preámbulo de la norma procede efectuar las siguientes reflexiones:



1.- El contenido del tercer párrafo no es completo, pues de su lectura parece deducirse que la única modificación del Decreto 28/2018, de 15 de mayo, consiste en la adición de los artículos 9 y 10, cuando también se modifican otros extremos, como son el artículo 1 y 8, aunque estas modificaciones tienen una menor entidad, y se añade la disposición adicional cuarta.

El párrafo cuarto se recomienda que se inicie con una expresión similar a la siguiente “*Mediante el artículo 9 se actualiza...*”. Asimismo, se aconseja modificar el inicio del párrafo quinto, pues en el mismo se hace referencia a “*un nuevo número*”, cuando en el anterior no se ha identificado ni el artículo, ni el apartado al que se refiere lo que allí se dice. Una alternativa para ello podría ser “*En dicho artículo también se regula...*”.

A su vez, la redacción del párrafo sexto lleva a entender que se trae al proyecto de Decreto toda la regulación que actualmente se contiene en los artículos del Decreto 54/2011, de 17 de mayo, que no están expresamente derogados, cuando de la comparación de ambos textos se deduce que únicamente se mantiene el contenido esencial de aquellas disposiciones, pues como se dice en los informes que obran en el expediente, parte de su contenido



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

se encuentra desactualizada y obsoleta, por lo que no se ha estimado conveniente traerlo al nuevo texto.

La explicación que se ofrece en el párrafo noveno se estima excesiva para la finalidad que tiene el preámbulo de las normas. Según dice la Directriz I.c)12 de las Directrices de Técnica Normativa del Estado, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*, sin que en la misma se deban incluir aspectos o comentarios que son más propios de un informe. Por esto mismo, se desaconseja la inclusión en el preámbulo del párrafo siguiente, en lo que se refiere a la cita que se hace de la recomendación de la Intervención General, por ser una cuestión meramente interna correspondiente al proceso de elaboración que carece de interés para su comprensión.

Finalmente, en la parte promulgatoria del Decreto se debe especificar si el mismo se aprueba previo informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha u oído éste, no siendo correcta la fórmula que se contiene en el texto remitido de *“previo dictamen”*.

2.- También se observa que en el preámbulo no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el último inciso del artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se dice que *“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”*, que son los que cita dicho apartado.

3.- Finalmente, y de acuerdo con la Directriz 12 de las aprobadas por el Consejo de Ministros, antes de la fórmula promulgatoria se debe hacer referencia al título competencial en cuya virtud se dicta la disposición.

Artículo 9. Gestión electrónica de la información en los procedimientos de contratación.- El apartado 2 de este artículo establece lo siguiente: *“La aportación de documentos por parte del operador económico*

deberá efectuarse a través de un entorno electrónico que deje constancia de la identidad de la persona que los aporte y el momento en que realiza dicha aportación, asumiendo aquella la responsabilidad sobre la veracidad de los mismos en el caso de tratarse de copias electrónicas no autenticadas o que no puedan ser verificadas en la sede del organismo emisor del documento. Con carácter general dichas copias serán consideradas como documentos válidos y tendrán eficacia en el expediente en el que sean aportadas”.

La declaración que se hace en el último inciso del apartado transcrito, parece referirse a cualquier documento que sea aportado por parte del operador económico, haya sido el mismo autenticado o no por la Administración o por el interesado. La validez de los documentos autenticados y su correspondiente eficacia, son evidentes. Sin embargo, los no autenticados pueden no ser veraces, por lo que no parece apropiado efectuar la declaración genérica que se contiene en el último inciso del citado apartado.

Artículo 10. Registro de Contratos del sector público regional.- El apartado 3 de este artículo establece que *“El Registro de Contratos funcionará íntegramente de forma electrónica correspondiendo a los poderes adjudicadores comunicar los datos básicos que la legislación de contratos determine relativa a los contratos por ellos adjudicados, así como cualquier otro dato que se determine por la Secretaría General responsable del mismo. [] Igualmente se comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o precio, importe final y extinción de aquellos [...]”.*

El contenido de los apartados transcritos tiene su referente en el artículo 346.3 de la LCSP, el cual señala que *“Los poderes adjudicadores comunicarán al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos por ellos adjudicados, entre los que figurará la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del Impuesto sobre el Valor Añadido”,* añadiendo a continuación que *“Igualmente se comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos”.*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Como se deduce de la comparación de los textos reseñados, el contenido mínimo del Registro de Contratos del Sector Público y el del Registro de Contratos del Sector Público Regional es el mismo. Sin embargo, en el proyecto de Decreto, en el primer inciso no se reproduce la legislación estatal, sino que se hace una remisión a la misma. En cambio, respecto del segundo inciso, la norma proyectada reitera lo ya exigido en la norma estatal. A juicio de este Consejo, no es correcta la técnica utilizada, dado que debe seguirse la misma sistemática en ambos casos. Dicho esto, lo más oportuno es efectuar una remisión a la legislación estatal en ambos casos, dado que al tener el carácter de básica vincula a todas las Administraciones Públicas y con ello se evita que una futura modificación de este precepto pudiera dar lugar a un supuesto de inconstitucionalidad sobrevenida por divergir la normativa autonómica de la estatal.

Por otro lado, se considera más adecuado cambiar el orden de los párrafos 3 y 4 del artículo 10.3, reflejando en primer lugar como han de realizarse las comunicaciones y posteriormente fijar el plazo en el que dichas comunicaciones han de ser efectuadas.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

a) En el preámbulo, los Decretos 54/2011, de 17 de mayo y 28/2018, de 15 de mayo, unas veces se reseñan indicando el número, año, día y el mes y otras veces solo el número y año, por lo que debería unificarse, estimando al efecto, que es más correcto que se haga constar, además del número y año, el mes y el día de aprobación.

b) En la última línea del artículo 10.1 la referencia a Castilla-La Mancha debe hacerse en mayúscula.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

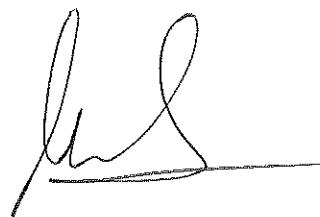
Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno para su aprobación el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2018, de 15 de mayo, por el que se regula la contratación electrónica del sector público regional, sin que ninguna de las observaciones efectuadas tenga el carácter de esencial.”

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

Toledo, 21 de enero de 2021



EL PRESIDENTE ACCTAL.,



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS