

Dictamen nº: **482/16**
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.10.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de octubre de 2016, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se regula el proceso de integración del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la supresión del registro autonómico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de septiembre de 2016 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 519/16. El día señalado comenzó el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. María Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 27 de octubre de 2016.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, como su título anticipa, tiene por objeto regular el proceso de integración del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la supresión del registro autonómico.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cuatro artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Dedicado a las solicitudes de inscripción y de renovación de los certificados de inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid.

Artículo 3.- Relativo al traspaso de la información del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

Artículo 4.- Determina la supresión del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid y el acceso a los certificados de inscripción.

La disposición transitoria única alude a los expedientes en curso en el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid, que habrán de resolverse antes de realizar la migración total de datos al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

La disposición derogatoria única relaciona en sus seis apartados las normas que serán objeto de derogación mediante el decreto.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de coordinación de la contratación pública para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en el decreto.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 13 de septiembre de 2016, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).
2. Informe de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, de 13 de septiembre de 2016, por el que se informa al Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 3 del expediente administrativo).
3. Texto del proyecto de decreto (documento nº 4 del expediente administrativo).
4. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 3 de mayo de 2016, con la conformidad de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento nº 5 del expediente administrativo).

5. Texto del proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº6 del expediente administrativo).

6. Informe de 18 de abril de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (documento nº 7 del expediente administrativo).

7. Informe de 16 de febrero de 2016, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (bloque de documentos nº 8 del expediente administrativo), que resalta que el proyecto de decreto no supondrá un mayor coste en el capítulo correspondiente a los gastos de personal ya que los medios personales con los que se gestiona el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid pertenecen a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería de la Consejería, y allí continuarán prestando servicios, dentro de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Pública, tras una reorganización de efectivos para suplir determinadas necesidades de personal.

8. Informe favorable de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 18 de febrero de 2016 (bloque de documentos nº 8 del expediente administrativo).

9. Informe de 25 de mayo de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (bloque de documentos nº 8 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones al proyecto por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

10. Informe de 13 de junio de 2016, de la Dirección General de la Mujer, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia (bloque de documentos nº 8 del expediente administrativo), en el que se señala que, dado el carácter de la norma, no se prevé impacto por razón de género.

11. Informe de 1 de abril de 2016 de la subdirectora general de Coordinación de la Contratación Pública, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, sobre las observaciones efectuadas por las Secretarías Generales Técnicas de las distintas consejerías (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

12. Observaciones al proyecto realizadas el 15 de febrero de 2016 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 17 de febrero de 2016, con observaciones al texto del proyecto (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

14. Informe de 22 de febrero de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad con indicaciones al texto del proyecto (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 8 de marzo de 2016, con observaciones al texto del proyecto (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

16. Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Políticas Sociales y Familia, y de la de Transporte, Infraestructura y Vivienda, así como de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 9 del expediente administrativo).

17. Memoria del análisis de impacto normativo de 1 de abril de 2016, elaborada por el director general de Contratación, Patrimonio y Tesorería (documento nº 10 del expediente administrativo).

18. Certificado de la Junta de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, de 1 de abril de 2016, que incorpora su informe favorable 3/2016, de 31 de marzo sobre el proyecto (documento nº 11 del expediente administrativo).

20. Copia de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de la resolución de 11 de febrero de 2016 del secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se acuerda someter a información pública el proyecto (documento nº 12 del expediente administrativo).

21. Copia del correo electrónico que ha sido remitido a todas las empresas registradas en el Registro Oficial de Licitadores de la Comunidad de Madrid, y solicitud de aclaraciones por una de las empresas inscritas -Applied Medical-, con la contestación que les fue remitida desde la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid (bloque de documentos nº 13 del expediente administrativo).

22. Primera memoria del análisis de impacto normativo de 5 de febrero de 2016, elaborada por el director general de Contratación, Patrimonio y Tesorería (bloque de documentos nº 14 del expediente administrativo).

23. Primer texto del proyecto de decreto (bloque de documentos nº 14 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”; y a solicitud de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*”.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La contratación administrativa es una materia sobre la que el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18^a de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica de aplicación general para todas las Administraciones Públicas, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 39/2014, de 11 de marzo que hace referencia a otras sentencias anteriores del mismo Tribunal -la STC 1/1982, de 28 de enero y la STC 69/1988, de 19 de abril- se ha pronunciado reiteradamente en relación con el concepto de legislación básica y su finalidad:

“garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de

igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).

Y en materia de contratación, más recientemente, la STC 237/2015, de 19 de noviembre de 2015 (Rec. 6720-2011), al enjuiciar la ley de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, se hizo eco de las STC 56/2014, de 10 de abril, FJ 3, y STC 141/1993, de 22 de abril, según las cuales “*la normativa básica en materia de contratación administrativa 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*”

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia relativa a la contratación pública, el Estado aprobó, mediante el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) que, según sus artículos 1 y 3, tiene carácter de legislación básica, y, por tanto, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas en los términos previstos en su disposición final segunda, apartado 3.

Otras normas básicas en materia de contratación –con los límites en ellos establecidos- se encuentran en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y 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.

A nivel autonómico, el concreto título competencial que habilita para dictar el presente proyecto de decreto lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo.

Por otro lado, también hay que reseñar el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía que, entre las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid, le atribuye la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Por tanto, la contratación de la Comunidad de Madrid se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos de las Administraciones Públicas y por las Leyes de la Asamblea de Madrid y demás normas de carácter reglamentario que se dicten para su desarrollo y ejecución.

En virtud de estas competencias, la Comunidad de Madrid aprobó el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 49/2003, de 3 de abril, cuyo capítulo IV se dedica al Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el Registro de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público se regula en el título II del TRLCSP, artículos 326 a 333, todos ellos con el carácter de legislación básica para todas las Administraciones Públicas.

El artículo 327 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, otorga a las Comunidades Autónomas la posibilidad de optar entre crear sus

propios Registros Oficiales de licitadores y empresas clasificadas o no crearlo, en cuyo caso, las inscripciones habrán de practicarse en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, lo que exigirá la previa suscripción de un convenio a tal efecto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La Comunidad de Madrid optó en un primer momento por la creación de un registro propio de licitadores, si bien el 9 de diciembre de 2014 suscribió un convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre diversas actuaciones de coordinación en materia de contratación pública (publicado en el BOE de 23 de diciembre de 2014), una de ellas en relación con los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas.

Este convenio puso de manifiesto las ventajas de consolidar los distintos Registros de Licitadores actualmente existentes en un único Registro Nacional, dado el valor que otorga a los Registros Nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea, y el reconocimiento de los efectos de sus certificados en los contratos públicos celebrados por todos los países miembros según la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26/02/2014 sobre Contratación Pública, a efectos de contratación pan-europea. Por ello, mediante el citado convenio de 9 de diciembre de 2014 se acometió la coordinación entre el entonces llamado Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid, para aportar información sobre ambos registros mediante un intercambio de información entre los portales o sistemas informáticos similares entre la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado y así eliminar duplicidades, dejando para un momento posterior la utilización de un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.

Ahora, mediante el presente proyecto se avanza un paso más y se pretende la integración del Registro de Licitadores de la Comunidad de

Madrid en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la supresión del registro autonómico, para lo que la Comunidad de Madrid tiene atribuciones competenciales y cobertura legal suficientes.

La competencia para la aprobación de la norma corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y, a nivel infraestatutario, por el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que recoge, dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*

”.

Por otro lado, el rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Como viene destacando esta Comisión en numerosos dictámenes, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

Cabe advertir que la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ha dado nueva redacción al título V de la Ley de Gobierno, relativo a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, aunque en este caso, dada la previsión de la disposición transitoria tercera de la citada Ley 40/2015, como el presente procedimiento de elaboración del proyecto se inició con anterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma, ha de aplicarse la normativa vigente en el momento en que se inició la tramitación.

1.- Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, en su redacción anterior a la reforma, “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

2.- Por lo que se refiere a la denominada memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se han elaborado dos memorias a lo largo del procedimiento, elaboradas por el director general de Contratación, Patrimonio y Tesorería. La primera, el 5 de febrero de 2016, al inicio del procedimiento de elaboración de la norma; la segunda, el 1 de abril de 2016, a la que se han incorporado los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento hasta ese momento. No obstante, con posterioridad a dicha memoria, el Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda emitió un informe de 3 de mayo de 2016 que no ha sido analizado a la memoria. Para que la memoria cumpla con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora, como un proceso continuo, debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva, por lo que habrá de redactarse una última memoria que incluya todos los trámites e informes que se han evacuado a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma.

En cuanto a la forma adoptada, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, la memoria del análisis de impacto normativo puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, “*debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2*”, mientras que la abreviada procede “*cualquier se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa*” (artículo 3).

En este caso, en relación con las observaciones realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, si bien lo

manifestado en la versión definitiva -al alegar que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009 permite realizar una memoria abreviada si no se observan impactos apreciables- pudiera llevar a confusión y a entender que se ha realizado una memoria abreviada, lo cierto es que su contenido responde a la forma completa recogida en el artículo 2 de dicho real decreto.

Así, de conformidad con el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, la versión definitiva de la memoria que figura en el expediente remitido contempla la oportunidad de la propuesta, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Alude además al análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario, y declara que la norma proyectada no supone impacto económico y presupuestario ya que los medios personales y los materiales que se venían utilizando en el Registro de Licitadores pertenecían a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería y continuarán en la misma si bien con una reorganización de efectivos. Menciona además que el proyecto no tiene impacto directo sobre la garantía de unidad de mercado, aunque puede tener cierto efecto indirecto positivo al avanzar en el objetivo de integrar la información obrante en los registros autonómicos y estatal mediante un sistema de intercambio electrónico de información.

Asimismo, recoge lo manifestado por la Dirección General de la Familia y el Menor en sus informes e incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y por la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”. En relación con el informe de impacto por razón de género, la memoria se hace eco del informe emitido por el órgano competente para ello -la Dirección General de la Mujer, integrada en la hoy denominada Consejería de Políticas Sociales y Familia, tal y como se deriva del artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de tal consejería- como ya se expresó en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid nº 256/13, de 26 de junio, nº 316/13, de 30 de julio nº 572/13, nº 573/13, ambos de 27 de noviembre, y nº 116/14, de 2 de abril.

También hace referencia a que el proyecto no supone ningún impacto en materia social, medioambiental, de género, ni en materia de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. En materia de impacto por razón de género, hay que señalar que la memoria no recoge los informes previstos en los artículos 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid y artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIofobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid habida cuenta de que su tramitación se inició con anterioridad a dichas normas y, además, en el caso del citado artículo 21.2 no se ha producido el desarrollado reglamentario.

3.- En el ámbito procedural, de acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, “*a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas*

preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”.

Así, la memoria se refiere a la relación de informes o dictámenes evacuados durante la tramitación del mismo y menciona las modificaciones que ha sufrido el proyecto como consecuencia de las observaciones efectuadas por cada uno de los órganos y entidades que lo han examinado.

En este sentido, de conformidad con el artículo 38.1 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se ha recabado el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, que lo emitió con fecha de 1 de abril de 2016. Este informe da cuenta de un proyecto anterior tramitado con forma de orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda que regulaba el proceso de integración del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público. El informe del proyecto por parte de la Abogacía General puso de manifiesto que ese proceso de integración implicaba el cierre del registro autonómico, por lo que el proyecto habría de adoptar la forma de decreto, a lo que se da cumplimiento mediante el presente proyecto. El primitivo proyecto con forma de orden no ha sido incorporado a expediente, por lo que cabe traer a colación el artículo 19 del ROFCJA que advierte de la necesidad de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo.

También consta en la memoria que se ha recabado y emitido el informe de impacto por razón de género por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid y el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor, en relación con el impacto de la norma sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Figura también el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y

Hacienda, de acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 8 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería Economía, Empleo y Hacienda, y la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016. Este informe resalta que el proyecto de decreto no supondrá un mayor coste en el capítulo correspondiente a los gastos de personal ya que los medios personales con los que se gestiona el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid pertenecen a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería de la Consejería, y allí continuarán prestando servicios, dentro de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Pública, tras una reorganización de efectivos para suplir determinadas necesidades de personal.

Además, al amparo del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se emitió informe favorable el 18 de febrero de 2016 por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al ciudadano.

Por otro lado, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 3 de mayo de 2016, favorable al proyecto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de

funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, también se ha remitido el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, algunas de las cuales han formulado observaciones que han sido tenidas en cuenta y, una vez ponderadas, algunas han sido incorporadas al proyecto y otras se ha justificado su rechazo por el órgano promotor.

4.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

En este caso el proyecto de decreto ha sido sometido a un trámite de audiencia por un plazo de 15 días y de información pública. Así, consta en el expediente remitido la copia de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de la resolución de 11 de febrero de 2016 del secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se acuerda someter a información pública el proyecto, sin que se hayan formulado alegaciones.

También consta copia del correo electrónico que ha sido remitido a todas las empresas registradas en el Registro Oficial de Licitadores de la

Comunidad de Madrid, al que solo ha contestado una empresa, que solicitaba aclaraciones que fueron debidamente satisfechas. No se ha justificado en el expediente, sin embargo, la elección de este procedimiento de audiencia.

Con todo ello, se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga “*referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia*”, con el objeto de que quede reflejado cómo el resultado del trámite de audiencia ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma. En este caso, como decimos, la referencia a las consultas aparece consignada en la memoria.

5.- Por último, en aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 18 de abril de 2016, en el que, tras analizar la competencia, su justificación y el procedimiento para la elaboración de la norma, su estructura y contenido del texto propuesto, se manifiesta que el proyecto de decreto, tras la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, pretende aprovechar las ventajas del reconocimiento de los efectos de los certificados de los Registros Nacionales en materia de contratación pública y evitar duplicidades mediante la migración de la información del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la subsiguiente supresión del registro autonómico.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Entrando ya en el análisis del proyecto, cabe adelantar que consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cuatro artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto*”, determina las dos finalidades que persigue: por un lado, regular el proceso de integración del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid en el Registro de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, y por otro, suprimir el registro autonómico.

El artículo 2 se refiere a las solicitudes de inscripción y renovación de los certificados de inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid. Especifica que, a partir de la entrada en vigor del decreto, no se admitirán en el registro autonómico las solicitudes de inscripción sino que los licitadores habrán de dirigirse a solicitar su inscripción al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, no así la renovación, puesto que, de conformidad con el artículo 70 del TRLCSP, la clasificación de las empresas tendrá

una vigencia indefinida en tanto se mantengan por el empresario las condiciones y circunstancias en que se basó su concesión.

El artículo 3 regula el procedimiento de traspaso de la información del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

El apartado 1 dispone que la información del registro autonómico se transferirá al registro estatal en la fecha que se determine entre la Dirección General de Patrimonio del estado -del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- y la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería -de la Comunidad de Madrid-. La fecha en que se haga efectivo el traspaso de información y la integración se publicará en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Ha de advertirse que la imprecisión de la fecha en que se haga efectiva la integración en el registro estatal y su determinación mediante una decisión posterior afecta a la seguridad jurídica por lo que sería deseable que se estableciera un plazo en el que la integración debiera producirse, plazo que podría ser más o menos dilatado en función de las dificultades que el proceso de migración de la información pudiera entrañar.

El apartado 2 prevé el destino de la documentación que sirvió de base para practicar las inscripciones y renovaciones en el registro autonómico, que quedará en la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, a disposición del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

El apartado 3 obliga a los empresarios inscritos, a partir de la integración del registro autonómico en el registro estatal, a comunicar al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público cualquier variación de los datos reflejados en el certificado de

inscripción de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias que lo regulan.

El artículo 4 se ocupa de señalar que se suprime el registro autonómico “una vez producido el traspaso de la información”, lo que también repercute en la seguridad jurídica por lo que reproducimos lo manifestado al referirnos al artículo 3.1. El artículo 4 también especifica la dirección electrónica del registro estatal para el acceso a los certificados de inscripción de modo telemático de “*quienes tengan un interés legítimo*”, lo que concuerda con el artículo 331 del TRLCSP, relativo a la publicidad:

“El Registro será público para todos los que tengan interés legítimo en conocer su contenido. El acceso al mismo se regirá por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en las normas que desarrollean o complementen este precepto”.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

La disposición transitoria única determina que será el registro autonómico el que resuelva los procedimientos de inscripción pendientes, lo que se realizará antes de la migración total de datos al registro estatal. No se señala plazo alguno para la resolución de los procedimientos de inscripción pendientes, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 81.4 del Reglamento General de Contratación de la Comunidad de Madrid, que establece un plazo de tres meses. Este plazo, unido al previsto para efectuar la migración de datos, podría servir de base para el cálculo del tiempo estimado para realizar la integración al efecto de especificar en el decreto el momento en que efectivamente quedase suprimido el registro autonómico.

La disposición derogatoria única relaciona las normas y preceptos que quedarán derogados “*con el traspaso de la información*”, con lo que

nuevamente se produce la interminación y la inseguridad jurídica a la que nos hemos referido con anterioridad, al no determinarse el momento en que la derogación será efectiva.

La disposición final primera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de coordinación de la contratación pública apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En la parte expositiva habrían de destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación del proyecto de conformidad con lo establecido en la directriz 13.

De conformidad con la Directriz 26, en el artículo 1, habría que suprimir las menciones tanto al convenio de 9 de diciembre de 2014 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administración Territorial y la entonces Consejería de Economía y Hacienda, como al artículo 327.2 del TRLCSP puesto que los artículos no deben contener motivaciones o

explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.

El artículo 4, relativo a la supresión del registro autonómico, habría de limitarse a declarar dicha supresión y dejar la determinación del momento en que la misma se produjera para la parte final, a través de una disposición final, de conformidad con la Directriz 42, según la cual estas incluirán:

“f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

(...) En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.

Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula el proceso de integración del Registro de

Licitadores de la Comunidad de Madrid en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y la supresión del registro autonómico.

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

Madrid, a 27 de octubre de 2016

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 482/16

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

Carrera de San Jerónimo, 13 – 28014 Madrid