

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (COMISIÓN PERMANENTE)

INFORME 3/2017

Barcelona, 1 de marzo de 2017

Asunto: Obligación de inscribir en el Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya los contratos patrimoniales

ANTECEDENTES

I. El alcalde del Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat ha dirigido un escrito de petición de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el cual formula la consulta de carácter general siguiente:

“Si en conformidad con el artículo 333, apartados 3 y 6, del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, y el artículo 1.2 de la Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre, debe enviarse la información relativa a los contratos patrimoniales celebrados por el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat al Registro Público de Contratos de la Generalitat de Catalunya, por tratarse de contratos sujetos, por remisión legislativa, a la legislación de contratos del sector público”.

II. De acuerdo con la Instrucción 1/2005, de 4 de octubre, de esta Comisión Permanente, sobre los requisitos que tienen que reunir las solicitudes de informe formuladas a la Junta Consultiva, el escrito de petición de informe se acompaña del informe jurídico emitido por la jefa del Departamento de Patrimonio y la Secretaria General del Ayuntamiento, en el cual se señala que de los preceptos reguladores del Registro de contratos del sector público y del Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya se desprende que deben enviarse a estos registros los datos de “todos los contratos sujetos al Texto refundido de la Ley de Contratos del sector público” y que, según su opinión, “los contratos patrimoniales están sujetos al Texto refundido de la Ley de Contratos”. En este sentido, el informe indica que, “la normativa aplicable a los contratos patrimoniales, como mínimo, en las fases de preparación y de adjudicación, es la misma normativa que la de los contratos generales” –dada la remisión a dicha normativa efectuada por el mismo texto refundido de la Ley de contratos “por supletoriedad en defecto de norma específica” y por la normativa patrimonial “por remisión expresa y aplicación directa de la normativa de contratación general”–, y que dentro de estas fases

“debería incluirse la obligación de comunicación de los datos al Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya”.

III. El artículo 4.9 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, establece que esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación, le sometan, entre otros, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.4 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Se plantea a esta Junta Consultiva una única cuestión relativa a la obligación de comunicar determinados datos de los contratos patrimoniales adjudicados por las entidades de la Administración local, para su inscripción, al Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya.

El artículo 333 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), el cual regula el Registro de contratos del sector público, establece que se tienen que inscribir en este Registro los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas administraciones públicas y demás entidades del sector público “sujetos a esta Ley” (apartado 1). A tal efecto, prevé la obligación de los órganos de contratación de todas las Administraciones públicas y demás entidades incluidas en su ámbito de aplicación de comunicar al Registro los datos básicos de los contratos adjudicados, así como, en su caso, sus modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, su importe final y extinción (apartado 3). Asimismo, este precepto posibilita, en los casos de administraciones públicas que dispongan de registros de contratos análogos en su ámbito de competencias, que la comunicación de datos en dicho registro se sustituya por comunicaciones entre los respectivos registros (apartado 6).

De acuerdo con esta previsión, en el ámbito de la Generalitat de Catalunya, se aprobó la Orden ECO/47/2013, de 15 de marzo, por la cual se regula el funcionamiento y se aprueba la aplicación del Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya¹, que prevé la obligación de la Administración de la Generalitat, su sector público, las universidades catalanas y las demás entidades sujetas al TRLCSP, de

¹ El Registro público de contratos se creó mediante el artículo 3 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, y por medio de la Orden de 26 de febrero de 1997, se reguló la puesta en funcionamiento del sistema informático de comunicación de datos al Registro.

comunicar al registro, para que se inscriban, determinados datos de “todos los contratos que adjudiquen sujetos al TRLCSP” (artículo 1.1).

Posteriormente, la disposición adicional octava de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la obligación de las administraciones locales de informar al Registro público de contratos los contratos formalizados y los que están en licitación o en otras fases contractuales. Asimismo, la disposición adicional segunda de la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, también dispone que las entidades de la Administración local y los entes, organismos o entidades de su sector público deben comunicar al Registro público de contratos los datos básicos de los contratos que adjudiquen y “que estén sujetos a la legislación de contratos del sector público” y, en su caso, las modificaciones, las prórrogas, las variaciones de plazos o de precios, el importe final y la extinción.

Esta obligación para las entidades locales catalanas fue recogida en la Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre, por la que se modifica la Orden ECO/47/2013, que establece que las entidades de la Administración local catalana y los entes, organismos o entidades de su sector público han de comunicar al Registro público de contratos los datos y los documentos de los “contratos públicos” que adjudiquen, incluidos los contratos menores, “de acuerdo con lo que dispone la legislación de contratos del sector público” (artículo 1.2).

Por lo tanto, de acuerdo con la normativa mencionada, la obligación de inscripción a los registros de contratos, en cuanto al ámbito objetivo, se aplica a los contratos sujetos a la normativa de contratación pública, de manera que las entidades obligadas, entre las cuales se incluyen las entidades de la Administración local, tienen que comunicar al Registro público de contratos los datos² relativos a los contratos públicos que adjudiquen y estén sujetos al TRLCSP.

II. De acuerdo con el artículo 2 del TRLCSP, relativo a su ámbito de aplicación, éste se aplica a todos los contratos onerosos que suscriban los entes, organismos y entidades del sector público. No obstante, el artículo 4.1 del TRLCSP excluye de su ámbito objetivo de aplicación, entre otros negocios jurídicos y contratos, los contratos de naturaleza patrimonial, los cuales se encuentran sujetos a la normativa patrimonial. Así, se excluye de su aplicación las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales, diferentes de los de concesión de obras públicas, los cuales se regulan por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren aplicables las prescripciones del TRLCSP (letra o); así como en los contratos de compraventa,

² Los datos que se tienen que informar al Registro público de contratos se encuentran en el anexo de la Orden ECO/47/2013.

donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban calificarse de contratos de suministro o servicios, que tienen el carácter de contratos privados y se rigen por la legislación patrimonial (letra p).

Por lo tanto, los contratos de naturaleza patrimonial se regulan por la legislación patrimonial de las administraciones públicas y, conforme con el artículo 4.2 del TRLCSP, se les tienen que aplicar los principios del TRLCSP para resolver las dudas y lagunas que se puedan presentar. Así, cabe aclarar que, aunque la normativa reguladora de la contratación patrimonial de las entidades que integran la Administración local³ remita en determinados aspectos, como se indica en el informe adjunto a la petición de informe, a la normativa de contratos del sector público, este hecho no puede llevar a considerar los contratos patrimoniales incluidos, a todos los efectos, en su ámbito objetivo de aplicación, cuando el propio articulado del TRLCSP los está excluyendo expresamente. Es decir, la aplicación de esta normativa únicamente opera para los aspectos específicos respecto de los cuales se produce la remisión y, por lo tanto, no para considerarlos inscribibles en el Registro público de contratos.

Adicionalmente, dada la afirmación que contiene el informe adjunto a la petición de informe según la cual “la normativa aplicable a los contratos patrimoniales, como mínimo en las fases de preparación y adjudicación, es la misma normativa que la de los contratos generales”,⁴ y que dentro de estas fases “debería incluirse la obligación de comunicación de los datos al Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya”, se considera conveniente indicar que la obligación de inscripción registral de determinados datos relativos a los contratos no se puede considerar una actuación relativa a la preparación y adjudicación de los contratos, sino de comprobación posterior⁵.

³ Esta normativa está integrada por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, por el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, y por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

⁴ Cabe tener en cuenta que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón señaló en el Informe 15/2013, de 26 de julio, que en la medida en que los contratos patrimoniales, con carácter general, han sido excluidos de la aplicación del TRLCSP, algunas de las remisiones efectuadas por la legislación patrimonial a la normativa de contratos no resultan en la práctica de efectividad. En este sentido, esta Junta También, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 25/08, de 29 de enero, señaló que el artículo 110 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, el cual establece que los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales deben regirse, en cuanto a la preparación y adjudicación, esta Ley y las disposiciones de desarrollo y, con respecto a lo que no prevén éstas, por la legislación de contratos de las administraciones públicas, confronta con el artículo 4.1, letra p, del TRLCSP, dado que el TRLCSP no prevé la aplicación de este artículo a cuestiones no reguladas en la Ley de Patrimonio. Sin embargo, esta Junta Consultiva manifiesta que por vía de lo que establece el artículo 4.2 del TRLCSP es posible aplicar la normativa de contratos, pero “no por resultar de aplicación directa”, sino porque regula aspectos concretos de “desarrollo del procedimiento de adjudicación” sin los cuales las normas contenidas en la Ley de Patrimonio no se podrían aplicar.

En definitiva, dado que los contratos patrimoniales están excluidos del ámbito de aplicación objetivo del TRLCSP y que, de acuerdo con el artículo 333 del TRLCSP, que regula el Registro de contratos del sector público, y con la normativa reguladora del Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya, deben inscribirse en estos registros los contratos sujetos al TRLCSP, cabe entender que los contratos patrimoniales no se tienen que informar al Registro público de contratos.

En todo caso, cabe señalar que, nada obstaría que la legislación sectorial correspondiente previera expresamente, tal como se ha hecho por parte de otras comunidades autónomas⁶, que los contratos patrimoniales se tuvieran que informar, para su inscripción, al Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya, más teniendo en cuenta que se encuentran sometidos a las mismas obligaciones de transparencia que los contratos públicos⁷.

Sobre la base de las consideraciones anteriores la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula la siguiente

CONCLUSIÓN

De acuerdo con el artículo 333 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP) y la normativa reguladora del Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya, únicamente deben inscribirse en este Registro los contratos públicos incluidos en el ámbito de aplicación del TRLCSP. Por lo tanto, los contratos patrimoniales no se tienen que informar al Registro público de contratos de la Generalitat de Catalunya, ya que se encuentran excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP.

⁵ El artículo 333.2 del TRLCSP prevé que el Registro constituye el instrumento de los poderes públicos para “la revisión y mejora de los procedimientos” contractuales y prácticas de la contratación pública, el análisis de la calidad, fiabilidad y eficiencia de sus proveedores, y la supervisión de la competencia y transparencia en los mercados públicos.

⁶ Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja en el Decreto 43/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula el Registro de Contratos del Sector Público (artículo 2); y la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados (artículo 28).

⁷ El artículo 13 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, relativo a la transparencia en la contratación pública, prevé que la transparencia en el ámbito de los contratos suscritos por los sujetos obligados es aplicable a todos los contratos “incluidos los patrimoniales y los menores”.