

**Expediente:** 69/2003

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra.

**Dictamen:** 3/2004, de 2 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 2 de febrero de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Formulación de la consulta**

El día 26 de noviembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2003.

Integran el expediente remitido los siguientes documentos:

1. Certificado del Acuerdo adoptado en sesión del Gobierno de Navarra, de fecha 12 de noviembre de 2003, por el que se toma en

consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra.

2. Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral.
3. Certificado, de la sesión celebrada el día 7 de octubre de 2003, de la Junta de Contratación Administrativa informando favorablemente el proyecto.
4. Certificado, de la sesión celebrada el día 27 de octubre de 2003, de la Comisión Foral de Régimen Local emitiendo informe favorable al proyecto.
5. Informe del Jefe de la Sección de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda, justificando el proyecto y las determinaciones normativas del mismo y su ámbito.
6. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, de 20 de noviembre de 2003, en relación con el proyecto de Decreto Foral en el que, tras advertir de la necesidad de nuestro previo dictamen, expone los antecedentes y justificación del proyecto, refiere los informes solicitados en su elaboración y explica el no-sometimiento a información pública por no afectar directamente a la generalidad de los ciudadanos.

La documentación presentada, en definitiva, se considera adecuada a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

Por otra parte, el Consejo de Navarra adoptó, con fecha 19 de enero de 2004, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo expuesto en el artículo 22 de la LFCN.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Presidente del Gobierno de Navarra recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral ya citado de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, en el que se establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "...f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a desarrollar parcialmente la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones públicas de Navarra (en adelante, LFCAP), por lo que tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, este Consejo emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), "las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de

esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

En el presente caso, según resulta del expediente administrativo remitido, el proyecto de Decreto Foral, elaborado por el Servicio de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda, fue informado favorablemente por la Junta de Contratación Administrativa y por la Comisión Foral de Régimen Local. Se justifica el no sometimiento del mismo a información pública dado que sus determinaciones, básicamente de carácter técnico e instrumental, no afectan a la generalidad de los ciudadanos, lo cual parece razonable. Consta igualmente en el expediente un informe justificativo de su dictado emitido por la Sección de Contratación y Seguros del Departamento proponente, así como un informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda en el que dando cuenta de la tramitación estima la procedencia de su sometimiento al Consejo de Navarra.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen se considera en términos generales ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen crea el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra como un archivo centralizado, informatizado, auxiliar e instrumental de la contratación

administrativa, define sus objetivos y regula el procedimiento de inscripción y acceso al mismo.

La disposición adicional primera de la LFCAP faculta al Gobierno de Navarra para “dictar las disposiciones reglamentarias que considere precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley Foral”.

El artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) reconoce que Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre contratos y concesiones administrativas respetando los principios esenciales de la legislación del Estado en la materia.

Por otra parte el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC) -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras

disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El fundamento legal de este Registro de Licitadores debe encontrarse en los preceptos de la LFCAP respondiendo a la simplificación de los trámites relativos a la acreditación de la personalidad y capacidad de obrar de las personas jurídicas en los procedimientos de contratación.

### ***A) Justificación***

Según resulta de su propio preámbulo, el proyecto de Decreto Foral persigue disponer de un archivo centralizado de la documentación acreditativa de la personalidad, capacidad y representación que deben reunir las empresas que concurren a los procedimientos de licitación promovidos por las Administraciones públicas, como un instrumento de colaboración con los órganos y mesas de contratación en la comprobación de dichos requisitos; instrumento que, aprovechando los actuales medios telemáticos e informáticos que el proyecto introduce para una adecuada gestión administrativa, contribuirá a facilitar la concurrencia y agilizar los procedimientos de contratación administrativa.

Según el preámbulo se crea el Registro de Licitadores como un medio auxiliar de la contratación a fin de favorecer la concurrencia y agilizar los procedimientos de contratación administrativa. Ahora bien, este Registro, a diferencia del Registro Oficial de Contratistas expresamente previsto como tal por la LFCAP en el artículo 163.2, es voluntario, tiene carácter meramente instrumental y procedimental y carece del carácter de registro público a pesar de su denominación.

En definitiva, del propio preámbulo resulta tanto la justificación como la necesidad del proyecto para favorecer, simplificar y agilizar los procedimientos de contratación administrativa.

## ***B) Contenido del proyecto***

El proyecto consta de un preámbulo, cuatro artículos, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones finales y dos Anexos.

En el preámbulo se recogen los antecedentes legislativos de los que parte el proyecto y de los que se pretende abordar su desarrollo, con cita expresa de la LFCAP respecto de las medidas y propuestas de la Junta de Contratación Administrativa que incidan en aspectos administrativos, económicos y técnicos de la contratación pública.

El Registro de Licitadores, tal como se ha dicho sin el carácter de registro público, se configura como un archivo centralizado de documentación meramente instrumental de la gestión administrativa, siendo el acceso e inscripción voluntarias, sin que se le reconozca, por tanto, el carácter de registro público. Además, es distinto al Registro Oficial de Contratistas previsto en la LFCAP.

El artículo 1º del proyecto crea el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra, bajo la dependencia de la Secretaría de la Junta de Contratación Administrativa, en el que se inscribirán, con carácter voluntario, las personas jurídicas que tengan interés en concurrir a las licitaciones convocadas por las Administraciones públicas de Navarra sujetas a la LFCAP.

Nada que objetar a este artículo, si bien sería deseable incidir en el carácter voluntario de su inscripción trasladando tal carácter a la denominación del registro remarcando la diferencia con el futuro Registro de Contratistas previsto en la LFCAP.

El artículo 2º consta de cinco apartados, en los que se establece que la inscripción generará un certificado acreditativo de la personalidad y representación de la empresa (apartado 1); que dicha autorización junto con una declaración responsable de su vigencia eximirá al licitador de aportar respecto a su personalidad y representación cualquier otro documento que pudiera exigirse en cualesquiera licitaciones convocadas por las Administraciones públicas de Navarra en el ámbito de la LFCAP (apartado

2); que en el Registro de Licitadores de Navarra se conservarán tanto las copias compulsadas de los documentos como los certificados emitidos, los cuales explotados electrónicamente podrán ser obtenidos por los licitadores para aportarlos en cada procedimiento de contratación (apartado 3); que las copias de los certificados obtenidos electrónicamente contendrán dos claves aleatorias para permitir la comprobación de su veracidad por los órganos y mesas de contratación de forma electrónica (apartado 4); que la inscripción en el Registro implica la autorización de la empresa registrada para que los órganos y mesas de contratación puedan acceder a su comprobación (apartado 5).

Todas estas previsiones a la vez que establecen el efecto de la inscripción, ponen de manifiesto el carácter administrativo e instrumental del Registro en aras a la agilización y simplificación de los procedimientos de contratación que se pretende.

El artículo 3º regula en tres apartados numerados que el Registro se soportará en tecnología web, la adopción de las medidas técnicas y electrónicas de seguridad necesarias para el acceso exclusivo de los interesados y los órganos y mesas de contratación, la vigencia anual del certificado expedido acompañado de una manifestación o declaración responsable sobre la no alteración de los datos inscritos, y que los certificados sólo se expedirán electrónicamente.

Tales medidas se adecuan a los objetivos perseguidos y que se prevé se cuente con un sistema que garantice la seguridad del acceso a los datos y documentación recabados, a través de medios telemáticos. En lugar de imponer la obligación de actualizar los datos a las empresas inscritas cuando se produjera alguna alteración de los mismos, se ha optado por limitar a un año la vigencia del certificado acompañado de una declaración responsable sobre la vigencia de los datos inscritos, si bien no se prevé las consecuencias de la inexactitud de la declaración.

El artículo 4º regula, también en tres apartados, la documentación exigible a los interesados para su inscripción. Documentación que consiste en las escrituras notariales u otros documentos que acrediten la capacidad



jurídica y de obrar de quienes actúen en nombre y representación de las entidades jurídicas y de la autenticidad del propio documento.

Estas previsiones son adecuadas por cuanto los documentos interesados para la inscripción son documentos previamente calificados por su incorporación al Registro Mercantil para las empresas mercantiles o a los registros administrativos para las cooperativas.

En las disposiciones adicionales, conforme a su naturaleza, se establecen medidas complementarias para facilitar la aplicación de la norma y el cumplimiento de los objetivos que persigue, previéndose en la primera de ellas la autorización a los funcionarios adscritos al Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda a compulsar los documentos públicos y privados presentados por los interesados. En la segunda y tercera disposición, por remisión a los anexos I y II del proyecto de Decreto Foral se establece el formato del certificado y el modelo de la declaración responsable de vigencia del mismo.

En las disposiciones finales se autoriza al Consejero de Economía y Hacienda, previo informe de la Junta de Contratación Administrativa, a dictar las disposiciones necesarias para ampliar el ámbito subjetivo de aplicación del proyecto, el plazo de vigencia del certificado (primera). El contenido de la inscripción y sus efectos especialmente en lo referido a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de seguridad social, así como cuantas otras disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo del proyecto. La remisión a una futura Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda para determinar el proceso telemático y administrativo para la inscripción, modificación y explotación del Registro de Licitadores, así como las condiciones de uso de la Web y del Registro de Licitadores (segunda). La derogación de las disposiciones de igual o inferior rango opuestas a lo dispuesto en el presente proyecto (tercera). La entrada en vigor al día siguiente de su publicación en Boletín Oficial de la de Navarra (cuarta).

Nada debe objetarse respecto de la adecuación jurídica de dichas disposiciones.

En conclusión, la creación del Registro de Licitadores como instrumento en el que se inscriben voluntariamente las empresas que lo deseen para dejar constancia de los documentos que acrediten su personalidad jurídica y su capacidad de obrar conforme a lo dispuesto en la LFCAP, así como de los poderes de representación de las mismas otorgados a personas físicas, responde a la simplificación administrativa y favorece a las empresas que no se ven obligadas a la continua repetición de la acreditación documental de tales datos o requisitos en cada licitación. Así mismo, las medidas en orden a la seguridad para el tratamiento de los datos contempladas en el proyecto cumplen las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sobre protección de datos de carácter personal.

En consecuencia, nada hay en el contenido del proyecto de Decreto Foral que contraríe el marco normativo de aplicación, por lo que no se advierte tacha de legalidad que oponer al mismo.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Registro de Licitadores de la Comunidad Foral de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.