

**Informe 51/96, de 22 de julio de 1996. "Creación de un Registro de licitadores".**

## **8.1. Otros informes. Conceptos generales.**

### **ANTECEDENTES**

1. Por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Madrid se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito con el siguiente texto:

*"De conformidad con lo establecido en el art. 10, en relación con la Disposición adicional final primera de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se eleva consulta a ese órgano sobre la corrección legal de constitución en este Ayuntamiento de un Registro de Licitadores, que agilizaría la tramitación de los procedimientos administrativos de contratación, según se razona en la propuesta que me ha dirigido la Secretaría General de esta Corporación, de la que le uno fotocopia como asimismo de las Normas que regularían su organización y funcionamiento."*

Como en el escrito se indica se acompaña al mismo un informe del Secretario General en funciones en el que se exponen las razones por las que se promueve la creación del Registro de Licitadores del Ayuntamiento de Madrid y se propone la consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, así como las normas que regularán la organización y funcionamiento del mismo, que por su interés a los efectos de este informe se transcriben a continuación.

El informe del Secretario General en funciones del Ayuntamiento es del siguiente literal:

*"La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, como hace notar su Exposición de Motivos, trata de recoger un común denominador sustantivo que asegure, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales de todos los españoles.*

*Para lograr que estos principios se manifiesten en la realidad se asegura la libertad de concurrencia pero también se regulan las condiciones de los empresarios que pretendan contratar con la Administración, preocupándose de que la capacidad y solvencia de los mismos queden suficientemente acreditadas, recogiendo en este particular la normativa comunitaria. Se exige también la clasificación de las empresas para los contratos de obras y para los que se celebran con empresas consultoras y de servicios y para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales.*

*Este interés del legislador se manifiesta luego en el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley citada de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto a los 26 artículos que contiene, 11 los dedica a la capacidad de las empresas, constituyendo el su capítulo II.*

*La Ley exige, tal como señala el art. 80, que los documentos acreditativos de esta capacidad se acompañen en sobre aparte a las proposiciones, correspondiendo a la Mesa de Contratación calificar previamente a la apertura de las ofertas admitidas los documentos presentados en tiempo.*

*En un Ayuntamiento como el de Madrid con un volumen de contratación muy intenso, pese a que existan Mesas constituidas en las Juntas de Distrito y en las Áreas de Servicio, supone que la Mesa Central de Contratación asuma una amplia competencia en esta materia, puesto que todas las demás funciones dentro de los*

*límites cuantitativos delegados por el Alcalde, que en general no sobrepasan los 15 millones de pesetas; es decir, la Mesa Central actúa respecto de los expedientes de contratación cuya resolución corresponde al Ayuntamiento en Pleno, a la Comisión de Gobierno o al propio Alcalde, si no lo tuviesen delegado en aquellos otros órganos citados anteriormente, o lo que es lo mismo todos los procedimientos de contratación de especial relieve o importancia o, si se quiere, moderada importancia, cuyo precio exceda del límite referido a los 15 millones.*

*Supone esto un cúmulo de trabajo en esta Mesa en un primer momento en la calificación previa de los documentos presentados, que luego continúa en la posterior apertura de las ofertas admitidas y en el estudio siguiente de las mismas con los asesoramientos técnicos adecuados para formular la propuesta de adjudicación. Esta tarea se agrava por el hecho de la gran concurrencia de oferentes a cuantas convocatorias de contratación realiza la Corporación.*

*Además, no puede olvidarse que son muchas las empresas que se presentan con regularidad a las licitaciones en campos muy distintos de la actividad municipal, que tienen que repetir en todos los casos documentación de carácter general que no afecta directamente al objeto del contrato.*

*Todas estas circunstancias aconsejan buscar fórmulas que, manteniendo la seguridad de los procedimientos de contratación, en lo que supone de acreditación debida de la capacidad de los contratistas, faciliten la concurrencia y agilicen su tramitación, principios éstos de agilidad y simplificación procedimental a los que no es ajena la nueva Ley, y a los que expresamente alude en la Exposición de Motivos, señalando con un carácter ejemplificador diversas situaciones recogidas en su articulado en las que los mismos se hacen patentes.*

*No obstante, como el deber de acompañar los documentos en sobre aparte de las proposiciones, viene establecido de manera concreta en el art. 80 de la Ley, antes de tomar medidas agilizadoras como las que luego se van a señalar, aún cuando se acomoden a ese principio de agilidad - en definitiva, de mayor eficacia, que apoya la propia Constitución -, parece conveniente que se eleve consulta sobre su procedencia a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, cuya competencia se extiende a este municipio, en defecto de regulación específica dictada por la Comunidad Autónoma de Madrid, conforme establecen el art. 10 y la Disposición final primera de la Ley.*

*La consulta, en concreto, es la de si es posible que los empresarios acrediten con carácter general ante el Ayuntamiento de Madrid su capacidad, representación, clasificación y encontrarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, de manera que mientras se mantenga la validez de los documentos justificativos de estos extremos no sea precisa su exigencia en los procedimientos contractuales a los que se presenten, bastando para tomar parte en cualquier licitación la presentación del correspondientes certificado acreditativo de dichos extremos y de los documentos que justifiquen la constitución de la fianza provisional y aquellas otras distintas circunstancias exigidas en cada expediente licitatorio en particular.*

*A este particular, integrado en la Secretaría General del Ayuntamiento y dentro del Departamento de Contratación dependiente de ella, se constituiría un Registro de Licitadores donde se anotarían todos estos datos y, a la vez, se guardaría la documentación presentada justificativa de los mismos.*

*Este Registro se regularía por las normas que se adjuntan a este escrito."*

Las normas de organización y funcionamiento del Registro de Licitadores se proponen con la siguiente redacción:

*"Artículo 1.*

*1. El Registro de Licitadores tiene como finalidad facilitar la concurrencia y agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos de contratación del Ayuntamiento de Madrid.*

*2. El Registro de Licitadores se integra orgánicamente en el Departamento de Contratación de la Secretaría General, dentro de la Primera Tenencia de Alcaldía.*

*Artículo 2.*

*El Registro de Licitadores asume las siguientes funciones:*

*a) La inscripción en el mismo de aquellas personas naturales o jurídicas de nacionalidad española que lo soliciten y en las que concurren las circunstancias establecidas al objeto en estas normas.*

*b) La guarda o custodia de la documentación entregada por los licitadores que sean inscritos en el Registro.*

*c) La actualización de los datos registrales.*

*d) Expedición de certificaciones sobre los datos y documentos contenidos en el Registro a instancia de los licitadores para su participación en los procedimientos de contratación que se promuevan por los órganos competentes del Ayuntamiento de Madrid o de sus organismos autónomos.*

*e) Informar a solicitud de parte o de oficio a los órganos de contratación municipales y a los servicios administrativos, y a los particulares que posean un interés legítimo y directo, de los datos que obren en el Registro, en relación con un procedimiento contractual concreto.*

*Artículo 3.*

*El Registro de Licitadores extenderá su eficacia a todas las licitaciones referidas a los contratos administrativos de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, de consultoría, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, y de cualquier otro contrato de naturaleza administrativa que celebren los órganos del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos con competencia propia o delegada para contratar.*

*Artículo 4.*

*1. Los licitadores que pretendan contratar con el Ayuntamiento de Madrid o sus organismos autónomos, quedarán dispensados de presentar en los procedimientos contractuales la documentación que haya sido inscrita en el Registro y depositada en el mismo, siempre y cuando se encuentre debidamente actualizada.*

*2. Los licitadores inscritos en el Registro únicamente deberán acompañar a las proposiciones, respecto de aquella documentación que obre correctamente depositada en el mismo, certificación expedida por el Secretario General a propuesta del Jefe del Departamento de Contratación, que surtirá plenos efectos ante las Mesas de Contratación.*

#### Artículo 5.

1. La solicitud de inscripción en el Registro podrá formularse por todas aquellas personas naturales y jurídicas españolas que pretendan contratar con el Ayuntamiento de Madrid o sus organismos autónomos.

2. La inscripción en el Registro es voluntaria, sin que, por tanto, constituya un requisito necesario para poder participar en un procedimiento contractual.

#### Artículo 6.

1. La capacidad de obrar de las empresas que fueren personas jurídicas se acreditará mediante escritura de constitución y de modificación, en su caso, inscritas en el Registro Mercantil, cuando este requisito fuera exigible conforme a la legislación mercantil que le sea aplicable. Si no lo fuere, la acreditación de la capacidad de obrar se realizará mediante la escritura o documento de constitución, modificación, estatutos o acto fundacional, en el que constaren las normas por las que se regula su actividad, inscritos, en su caso, en el correspondiente Registro oficial.

Para los empresarios individuales será obligatoria la presentación del DNI o el que, en su caso, le sustituya reglamentariamente.

2. Apoderamiento en escritura pública inscrita en el Registro Mercantil o, en su caso, en sus estatutos, o en el registro legal correspondiente, que tenga valor general para actuar en cualquier procedimiento de contratación ante el Ayuntamiento de Madrid o sus organismos autónomos, con poder declarado bastante por el Secretario General.

3. Documento acreditativo de la clasificación para los casos en que la misma deba ser exigida conforme a lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta los límites establecidos en este precepto o que puedan señalarse en el futuro por el Ministerio de Economía y Hacienda.

4. Certificación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias generales así como de las correspondientes con respecto al Ayuntamiento de Madrid, y de Seguridad Social, en los términos y con la extensión que establecen los artículos 7 y 8 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de Desarrollo Parcial de la Ley 13/95, de 18 de mayo.

5. Los documentos a que se refiere este artículo podrán ser originales o copias de éstos que tengan carácter de auténticas conforme a la normativa vigente.

#### Artículo 7.

La inscripción de la empresa o del empresario en el Registro de Licitadores, una vez formulada solicitud acompañada de la documentación correspondiente, se acordará por el Primer Teniente de Alcalde a propuesta de la Secretaría General, resolución que deberá ser notificada al interesado, todo ello sin perjuicio de la posterior actualización de los datos registrales.

#### Artículo 8.

1. El Departamento de Contratación podrá requerir cuando lo considere pertinente a los licitadores inscritos o pendientes de inscripción a efectos de comprobación de los datos aportados y de su vigencia.

2. No obstante lo establecido en el punto anterior las empresas y empresarios inscritos quedan obligados a poner en conocimiento del Registro de Licitadores, inmediatamente de producidas, cualquier alteración o modificación que afecte a la escritura de constitución o modificación, estatutos o acto fundacional, presentados, así como a la de poder para actuar en su nombre y a la clasificación que posea.

3. En todo caso, en lo que respecta a la clasificación deberá tenerse en cuenta lo establecido en el art. 30.3 de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de manera que transcurrido el plazo señalado en este precepto de la fecha en que se hubiese obtenido, el documento presentado perderá plenamente su validez.

4. Perderán igualmente su valor las certificaciones justificativas de obligaciones tributarias y de Seguridad Social a partir de los seis meses contados desde la fecha de expedición. No obstante, si la certificación caducase antes de la adjudicación del contrato, el licitador propuesto como adjudicatario deberá presentar una certificación actualizada a requerimiento del órgano de contratación.

#### Artículo 9.

*Por la Primera Tenencia de Alcaldía, a propuesta de la Secretaría General y previa formación de expediente con audiencia del interesado, podrá disponer la suspensión temporal o la anulación definitiva de la inscripción del contratista, del que obren datos y documentos registrales incurridos en falsedad, inexactitudes relevantes o que no hayan realizado las comunicaciones preceptivas establecidas en esta norma a efectos de actualización de la inscripción, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar y de las que pudiera derivarse el deber de indemnizar a la Administración de los daños y perjuicios causados por tal motivo."*

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Antes de entrar a examinar la cuestión que plantea el Ayuntamiento de Madrid debe analizarse el régimen de los Registros que afectan a las empresas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y su aplicación en el sistema general de la gestión de la contratación administrativa.

El artículo 15.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, exige que los empresarios que sean personas jurídicas acrediten su capacidad de obrar mediante la escritura de constitución inscrita en el Registro Mercantil, siendo suficiente, cuando se trate de empresarios no españoles miembros de la Unión Europea, acreditar su inscripción en un registro profesional o comercial cuando este requisito sea exigido por la legislación del Estado respectivo. El artículo 4 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, señala que la exigencia de inscripción en el Registro Mercantil lo será cuando tal requisito venga impuesto por la legislación mercantil que le sea aplicable, y si no lo fuere acreditarán su inscripción en el correspondiente Registro oficial. Respecto de los empresas de Estados miembros de la Unión Europea o signatarios del Acuerdo del Espacio Económico Europeo el artículo 5 requiere la acreditación de la inscripción en los Registro que respecto de cada Estado señala el Anexo I.

La finalidad de ambas normas es transponer para su aplicación lo establecido al efecto por las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de servicios, de obras y de suministros, respectivamente, en el sector público, que determinan cuales son los Registros que en cada Estado miembro resultan exigibles para acreditar el acceso de una empresa a los contratos sometidos a su ámbito objetivo, con la única consecuencia que transcende a los efectos de este informe, cual es que no podrá ser exigido a ninguna empresa de cualquier Estado

miembro de la Unión Europea o del Acuerdo del Espacio Económico Europeo la inscripción en otro Registro distinto de los que se reflejan en el citado anexo I del Real Decreto 390/1996, ya que la inscripción en el Registro Mercantil o en los correspondientes Registros oficiales es requisito previo que se ha de cumplir para acceder a la inscripción en los Registros que se refieren a España en las Directivas citadas.

Otro tipo de Registro Oficial que afecta especialmente a las empresas y a las Administraciones Públicas, en la licitación y adjudicación de los contratos de obras cuyo importe sea igual o superior a veinte millones de pesetas o a los contratos de consultoría y asistencia, a los de servicios y a los de trabajos específicos y concretos no habituales cuyo importe sea igual o superior a diez millones de pesetas, es el Registro Oficial de Contratistas, regulado por el artículo 35 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda se lleva por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y sustituye a los antiguos Registro Oficial de Contratistas de Obras y Registro Central de Empresas Consultoras y de Servicios. En el Registro Oficial de Contratistas se inscriben las empresas clasificadas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. El artículo 35, en su apartado 2, dispone que las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios Registros Oficiales de Contratistas, posibilidad que evidentemente va unida al ejercicio competencial de cada Comunidad Autónoma respecto de la previsión contenida en el artículo 29.3, ya que, como se indica, la característica básica de tales Registros Oficiales de Contratistas es la inscripción de empresas clasificadas.

Al no existir atribución competencial para la clasificación de empresas a las Entidades locales, que aplicarán para sus contratos la clasificación otorgada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa o alternatively, sin exclusión de ésta, la que establezca la correspondiente Comunidad Autónoma, no existe ninguna referencia en la Ley de Contratos de las Administraciones Pública que permita a las Corporaciones Locales crear sus propios Registros Oficiales de Contratistas, ya que el artículo 35 vincula tal tipo de Registro a aquel en el que se inscriban las empresas clasificadas.

**2.** Preciado en tal sentido el régimen atribuible a los Registros Oficiales de Contratistas, debe determinarse, atendiendo la consulta formulada, la posibilidad de que los órganos de contratación, y entre ellos las Entidades Locales, creen Registros Oficiales en los que se inscriban las empresas interesadas con carácter facultativo, sin que en ningún caso pueda resultar tal exigencia como obligatoria, como elemento de simplificación de trámites y de evitar repeticiones de acreditación documental innecesaria en los distintos contratos que se liciten, de acuerdo con una de las finalidades perseguidas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas expuestas en su preámbulo.

La creación de Registros de Licitadores, como instrumento en el que se inscriben las empresas que lo desean, para dejar constancia de los elementos que acreditan su personalidad jurídica y su capacidad de obrar conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como de los poderes de representación de las mismas otorgados a personas físicas, la no concurrencia de causas de prohibición para contratar determinadas en el artículo 20 de la Ley, la clasificación otorgada a las empresas conforme al régimen que les resulte de aplicación respecto de cada tipo de contrato en función de su objeto conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y siguientes y en el artículo 80.2, responde a una competencia derivada de la autorregulación de los trámites que se enmarcan en el expediente de contratación, en tanto tienen como finalidad la simplificación de los trámites administrativos y benefician a las empresas que no se ven obligadas a la continua repetición de la acreditación documental de tales datos o requisitos en cada contrato licitado por el mismo órgano de contratación o Administración Pública.

**3.** Analizando el informe del Secretario General en funciones del Ayuntamiento de Madrid y las normas que se proponen para regular la organización y funcionamiento del Registro de Licitadores del Ayuntamiento de Madrid se observa que tal acción simplificadora es la que justifica su creación y en tal sentido redundará en beneficio de las empresas, con evidente

disminución de sus costes en el proceso de la licitación, y agilizará la gestión de las Mesas de Contratación en la comprobación previa documental de las características y acreditaciones de las empresas, bastando simplemente para tomar parte en cualquier licitación, si lo desean, el correspondiente certificado acreditativo de su inscripción en el Registro de Licitadores que surtirá exclusivamente efectos respecto de los datos consignados en el mismo, acompañando necesariamente aquellos otros documentos que deban presentarse conjuntamente con la proposición de la empresa y que en tal sentido se determinen en el pliego y en el anuncio del contrato.

Las normas que se proponen responden a tal criterio. En su artículo 1 se expresa la finalidad del Registro de Licitadores de agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos de contratación del Ayuntamiento. El artículo 2 determina las funciones atribuidas al Registro y el artículo 3 extiende su aplicación a todos los órganos que se integran en el Ayuntamiento. El artículo 4 fija el efecto derivado de la inscripción y el artículo 5 precisa su carácter voluntario respecto de quienes deseen utilizar esta opción. El artículo 6 viene a regular los datos de las empresas que serán susceptibles de acreditación en el Registro de Licitadores y que por tanto quedarán excluidos de su repetición en la acreditación en las diversas licitaciones, estando referidos a la justificación de la capacidad de obrar y de la personalidad jurídica, los apoderamientos, la acreditación, en su caso, de la clasificación que deba ser exigida conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y, por último la certificación acreditativa de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública y con la Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, y con la Seguridad Social, en los términos establecidos en los artículos 7 y 8 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 8 pierden su valor en función del plazo al que se vincula la duración del documento acreditado por la empresa. Los artículos 7 y 9 se refieren al régimen de la inscripción y suspensión o anulación de la misma.

Desde el análisis de estas normas se ha de concluir que la restante documentación acreditativa se ha de entregar acompañando al certificado de inscripción en el Registro de Licitadores, por lo que cabe preguntarse si el texto atribuido al artículo 6.4 que se refiere a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social abarcan de forma completa el alcance de tal acreditación. Respecto de las obligaciones tributarias dos son los documentos que han de presentar las empresas; por una parte la certificación expedida por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o, en su caso, por las correspondientes Diputaciones Forales de régimen económico especial, acreditativa del carácter positivo señalado en el artículo 9.2 del Real Decreto 390/1996, que no se cita en las normas propuestas, por otra parte la misma certificación positiva expedida por el Ayuntamiento de Madrid respecto de sus tributos en los términos establecidos en el artículo 7.1, e) del mismo texto reglamentario; por otra parte la acreditación prevista en el artículo 7.1, a) sobre estar dadas de alta las empresas en el Impuesto sobre Actividades Económicas y, en su caso, del último recibo del Impuesto, en el epígrafe correspondiente a la actividad del objeto del contrato. Parece pues conveniente ampliar el contenido normativo a estos supuesto o diferirlo a su acreditación en cada contrato.

Respecto del texto propuesto en el artículo 9 debe advertirse que cuando se aprecie la falsedad o cualquier otra causa que de lugar a la declaración de la prohibición para contratar conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, deberá procederse a la tramitación del correspondiente expediente previsto en el artículo 21 de la misma Ley y en los artículos 12 y 13 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que siendo de mayor efecto tal declaración debería modificarse el texto propuesto en el siguiente sentido: "... efectos de actualización de la inscripción, sin perjuicio de que se aprecie la concurrencia de causa de prohibición de contratar prevista en el artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y se declare la misma conforme al procedimiento establecido en los artículos 12 y 13 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo,

*de Contratos de las Administraciones Públicas, y de las responsabilidades a que hubiere lugar y de las que ...".*

## **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

- 1.** Que los Registros Oficiales de Contratistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, están destinados a la inscripción de las empresas clasificadas y por tanto, además del Registro Oficial de Contratistas dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda a que se refiere el apartado 1 del artículo, solo pueden ser creados por las Comunidades Autónomas que asuman las competencias de clasificación de empresas en los términos establecidos en el artículo 29.3.
- 2.** Que la acción propuesta por el Ayuntamiento de Madrid es un instrumento adecuado para la simplificación de los trámites inherentes al procedimiento de contratación por lo que se considerada adecuada, con las observaciones que se indican, la creación del Registro de Licitadores del Ayuntamiento de Madrid.
- 3.** Que no podrá ser impuesta a las empresas la obligación de inscripción en cualquier Registro que no sea los regulados con carácter preceptivo en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con los efectos que de los misma se derivan, por lo que la existencia de Registros de Licitadores estará condicionada a la opción voluntaria de inscripción en el mismo por parte de los empresarios.