

INFORME DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA FALTA DE APLICABILIDAD DEL REGISTRO DE LICITADORES Y OTRA PROBLEMÁTICA ASOCIADA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE VEHÍCULOS EN RÉGIMEN DE “RENTING” (UM/047/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 8 de septiembre de 2014 entró en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (en adelante, SECUM), un escrito presentado al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) en relación con una posible barrera a la unidad de mercado derivada de la falta de eficacia práctica de un registro único de licitadores de contratos del sector público, y derivada, asimismo, de otros aspectos relativos al régimen de la contratación pública, referidos de manera específica a los contratos para el arrendamiento de vehículos en la modalidad de “renting”.

En concreto, el reclamante plantea la siguiente problemática:

- 1. La información que es necesario aportar para licitar es excesiva y, además, hay que aportarla cada vez que se acude a un concurso o a un procedimiento negociado.*
- 2. No hay una facturación unificada para todas las administraciones, lo que supone, con cierta frecuencia, que hay que preparar una facturación ad hoc. Téngase en cuenta que los contratos son habitualmente a 48 meses y con cuotas mensuales.*
- 3. Las licitaciones no guardan uniformidad con exigencias o condiciones diferentes en los pliegos. Lo único que tendría que ser diferente son las especificaciones de los vehículos necesarios.*
- 4. Para que las AA.PP. puedan quedar exentas de determinados impuestos (matriculación, circulación, etc) algunas de ellas matriculan los vehículos a su nombre, lo que les supone a las AA.PP. una carga administrativa adicional por vehículo, que podía ser resuelta fácilmente por las compañías de renting si quedaran exentas de tales impuestos, aun cuando los vehículos se matricularan a nombre del arrendador.*
- 5. Los avales definitivos que hay que prestar son sin vencimiento lo que lleva implícito que no haya fecha concreta de devolución, siendo arbitraria cada Administración a la hora de devolver los mismos, lo que supone una atención permanente e innumerables gestiones para conseguir su devolución, con el consiguiente coste financiero y dedicación innecesaria.*

En un documento adjunto, aunque siguiendo un orden diverso en cuanto a la exposición de las problemáticas enunciadas, el reclamante presenta un “Análisis y propuesta de solución de las cargas administrativas soportadas por el sector renting de vehículos”, referido a las siguientes cuestiones:

- 1- Registro único de licitadores
- 2- Concreción de los gastos de publicidad del concurso.
- 3- Devolución de las garantías prestadas.
- 4- Facturación y pago del precio.
- 5- Matriculación de vehículos.

El reclamante presenta también un “*Modelo marco*” referido a la contratación pública de vehículos en régimen de “renting”, en el que viene a plantear la conveniencia de dar acogida a ciertas cláusulas tipo.

Adicionalmente, tras requerirse información adicional por parte de SECUM, el reclamante ha presentado a modo de ejemplo de la problemática a que se refiere ciertos pliegos de contratos, referidos a la Administración General del Estado (Congreso de los Diputados) y a las Administraciones Locales (Ayuntamiento de Córdoba y Concello de Arteixo).

II. CONSIDERACIONES

Se examina la reclamación presentada siguiendo el orden de las cinco cuestiones expuestas por el reclamante en el documento de *Análisis* presentado por el mismo.

II.1) Sobre la aplicabilidad o eficacia de un registro de licitadores

a) Problemática expuesta en la reclamación

El reclamante se refiere a las cargas que se derivan de la necesidad de presentar, con cada contrato público al que se quiere concurrir, la documentación administrativa relativa a una empresa (personalidad, capacidad, representación o solvencia): *“La queja general es la demanda de la misma información y documentación por parte de las Administraciones Públicas para la licitación de concursos, cuando estos documentos han sido previamente entregados o ya sean accesibles de forma electrónica.”*

Aunque la problemática expuesta se plantea con ocasión de la licitación para la adjudicación de los contratos de alquiler de vehículos en la modalidad de “renting”, cabe analizarla en abstracto, pues la misma se puede predicar de cualquier tipo de contrato público.

La propuesta del reclamante para resolver esta situación es la siguiente: *“Que haya un Registro Único de licitadores que se actualice todos los años o cuando sea necesario en función de la actualización precisa de cada información requerida. Este Registro Único está previsto en la Ley, pero no se ha puesto en vigor ni tiene fecha concreta para ello. A la información de este Registro Único tendrían acceso todas las AA.PP. (estatales, de CC.AA., municipales y empresas públicas).”* En el mismo sentido, en el documento de “Análisis”, el reclamante indica que la solución de inscripción en el registro que se plantea se completaría con la declaración responsable del licitador relativa a que los datos registrales

se mantienen vigentes: *“Propuesta de Solución: Existencia de un Registro Único, expidiendo un único Certificado para todas las Administraciones, comprometiéndose las empresas a realizar una declaración responsable de vigencia de los datos contenidos en el Certificado.”*

b) El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Calificadas del Estado

Con el objetivo de la simplificación de cargas administrativas, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, creó el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Calificadas del Estado (ROLECE).

Se trata de un Registro que tiene carácter voluntario para los licitadores (sin perjuicio de la inscripción de la clasificación otorgada por la Administración, y de que se hagan constar, asimismo, las prohibiciones de contratar acordadas también por la Administración)¹. De este modo, no se trata de que se imponga la inscripción en el citado Registro como requisito para poder concurrir a una licitación, sino de que se deja a la libre decisión de los licitadores la opción entre presentar en cada licitación la documentación administrativa que corresponda o tener dicha documentación disponible en un registro público (para que la misma surta efectos en todos los contratos a que se concurra).

Es, por tanto, una medida directamente orientada a la reducción de cargas de los diferentes agentes económicos que concurren para realizar las actividades objeto de los contratos públicos².

El vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) regula el ROLECE en sus artículos 326 a 332. El artículo 328 concreta la información que el empresario puede recoger en este Registro (refiriéndose a las cuestiones de la personalidad –constitución de una sociedad-, representación –poderes-, habilitaciones profesionales, y documentos acreditativos de solvencia o la clasificación de la empresa):

¹ Artículo 329 (“Voluntariedad de la inscripción”) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en cuanto a la necesidad de inscribir la clasificación obtenida y las prohibiciones de contratar referenciadas en el artículo 61.4, la inscripción en los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas es voluntaria para los empresarios, los cuales podrán determinar qué datos de entre los mencionados en el artículo anterior desean que se reflejen en ellos.

2. No obstante, la inscripción de la clasificación obtenida por el empresario requerirá la constancia en el Registro de las circunstancias mencionadas en las letras a) y c) del apartado 1 del artículo anterior. De igual modo, la inscripción de los datos a que se refieren las letras b), c) y d) del mismo apartado no podrá hacerse sin que consten los que afectan a la personalidad y capacidad de obrar del empresario.”

² El preámbulo de la Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del ROLECE, lo expone en estos términos: *“La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, configura los Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas como una pieza esencial para la simplificación administrativa, la eficacia y la reducción de cargas en los procedimientos de contratación pública.”*

1. En el Registro podrán constar, para cada empresa inscrita en el mismo, los siguientes datos:

- a) Los correspondientes a su personalidad y capacidad de obrar, en el caso de personas jurídicas.
- b) Los relativos a la extensión de las facultades de los representantes o apoderados con capacidad para actuar en su nombre y obligarla contractualmente.
- c) Los referentes a las autorizaciones o habilitaciones profesionales y a los demás requisitos que resulten necesarios para actuar en su sector de actividad.
- d) Los datos relativos a la solvencia económica y financiera, que se reflejarán de forma independiente si el empresario carece de clasificación.
- e) La clasificación obtenida conforme a lo dispuesto en los artículos 65 a 71, así como cuantas incidencias se produzcan durante su vigencia; en esta inscripción, y como elemento desagregado de la clasificación, se indicará la solvencia económica y financiera del empresario.
- f) Las prohibiciones de contratar que les afecten.
- g) Cualesquiera otros datos de interés para la contratación pública que se determinen reglamentariamente.

2. En todo caso, se harán constar en el Registro, las prohibiciones de contratar a que se refiere el apartado 4 del artículo 61.

En cuanto a su unicidad, ha de señalarse que la creación del ROLECE supuso la supresión de los diversos registros voluntarios que existían en la Administración General del Estado (Registro Voluntario de licitadores del Ministerio de Fomento³, Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía⁴, Registro Voluntario de Licitadores de SEPES⁵...) y su integración en uno único⁶. Ha de matizarse, no obstante, en lo que se refiere al ámbito autonómico, que el artículo 327 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público permite la creación de registros autonómicos⁷. Ahora bien, la particularidad del ROLECE es que los datos que figuran en el mismo surten efectos frente a cualquier Administración Pública (sea Estatal, Autonómica o

³ Orden FOM/1787/2002, de 2 de julio, por la que se crea el Registro Voluntario de Licitadores en el ámbito del Ministerio de Fomento.

⁴ Orden ECO/204/2004, de 23 de enero, por la que se crea el Registro Voluntario de Licitadores del Ministerio de Economía

⁵ Resolución de 14 de julio de 2005 de SEPES Entidad Pública Empresarial de Suelo por la que se crea un nuevo Registro Voluntario de Licitadores de SEPES (BOE de 22 de julio de 2005).

⁶ La disposición transitoria cuarta de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público previó la subsistencia transitoria, hasta la creación del ROLECE, de los registros voluntarios establecidos en el marco de la Administración General del Estado: *“Reglamentariamente se regulará el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, y se determinará el momento a partir del cual estará operativo, subsistiendo, hasta entonces, los registros voluntarios de licitadores que se hubieran creado hasta la entrada en vigor de la presente Ley conforme a lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, así como el Registro Oficial de Empresas Clasificadas.”*

⁷ *“Las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios Registros Oficiales de licitadores y empresas clasificadas, en los que se inscribirán las condiciones de aptitud de los empresarios que así lo soliciten, que hayan sido clasificados por ellas, o que hayan incurrido en alguna prohibición de contratar cuya declaración corresponda a las mismas o a las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial.”*

Local). Así lo dispone el artículo 83.1 del texto refundido mencionado: *“La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo”*.⁸

En lo que se refiere a la eficacia de este Registro, ha de indicarse que el funcionamiento del mismo fue regulado por la Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, que prevé su operativa por vía electrónica. Esta Orden regula los formatos de los documentos electrónicos que se aportan para su constancia en el Registro, la obtención de certificaciones de los asientos del Registro, o las especificaciones del interfaz para el acceso a la información por los órganos de contratación interesados.

El ROLECE se encuentra actualmente operativo a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁹.

En este contexto, los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por las diferentes Administraciones Públicas suelen prever, al indicar la documentación administrativa que se ha de presentar por los licitadores, que, alternativamente a la presentación de esa documentación, se admitirá certificado del ROLECE, acompañado, según suele indicarse, de una declaración responsable de la empresa certificando que los datos que figuran en el ROLECE no han sufrido ninguna modificación¹⁰.

c) Efectos en la unidad de mercado

⁸ Un aclaración en este sentido puede encontrarse en el Informe 22/2008, de 29 de septiembre (“Dudas sobre la posible desaparición de los Registros voluntarios de Licitadores de las Entidades locales en relación con el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas”) de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa: *“Ha de apreciarse que es de todo punto comprensible que el legislador se está refiriendo, en tanto en cuanto se trata de un sistema organizativo, a la Administración General del Estado y que, a diferencia del sistema que había establecido la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la que se contempla la posibilidad de que en tal Administración existieran una pluralidad de registros, determina para la misma un único registro que denomina como Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, pero con una concreta especialidad expresada en el artículo 72.1 que la inscripción en el mismo surtirá efectos ante cualquier órgano de contratación del sector público.”* [<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes2008/Informe%2022-08.pdf>]

⁹ <https://registrodelicitadores.gob.es/>

¹⁰ Ha de tenerse en cuenta que el artículo 330 (“Responsabilidad del empresario en relación con la actualización de la información registral”) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público dispone que *“Los empresarios inscritos están obligados a poner en conocimiento del Registro cualquier variación que se produzca en los datos reflejados en el mismo, así como la superveniencia de cualquier circunstancia que determine la concurrencia de una prohibición de contratar”*.

El artículo 7 de la LGUM acoge el principio de simplificación de cargas administrativas: *“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.”*

En esta línea, el artículo 9 de la LGUM prevé que todas las autoridades administrativas velarán por la simplificación de cargas y que ello se realizará, entre otras actuaciones, en relación con la presentación de la documentación relativa a los contratos públicos y la redacción de los pliegos administrativos:

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: (...)

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

El reclamante aporta determinados pliegos de contratos. Si bien no especifica en qué se sostiene la falta de eficacia que atribuye a las previsiones normativas relativas al ROLECE, se puede observar que en los pliegos que presenta no hay mención específica a este Registro cuando se regula la documentación administrativa que los licitadores han de aportar. No obstante, se aprecia que en un caso (Ayuntamiento de Córdoba) se admiten como medios acreditativos de solvencia *“cualquiera de los medios establecidos en el TRLCAP”*, y en otro (Concello de Arteixo) se sustituye (al amparo del artículo 147 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹¹) la carga de presentar los diversos documentos acreditativos por la simple presentación de una declaración responsable.

En cualquier caso, al margen de los ejemplos que se aportan por el reclamante, cabría hacerse eco de una posible situación de falta de eficacia de las inscripciones en el ROLECE, que habría dado lugar a la correspondiente propuesta de reducción de cargas administrativas efectuada en el marco del

¹¹ *“El órgano de contratación, si lo estima conveniente, podrá establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares que la aportación inicial de la documentación establecida en el apartado 1 se sustituya por una declaración responsable del licitador indicando que cumple las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración. En tal caso, el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación, deberá acreditar ante el órgano de contratación, previamente a la adjudicación del contrato, la posesión y validez de los documentos exigidos. En todo caso bastará con esta declaración responsable en los contratos de obras con valor estimado inferior a 1.000.000 euros y de suministros y servicios con valor estimado inferior a 90.000 euros.”*

convenio de colaboración suscrito al respecto entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la CEOE y CEPYME (*“Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas derivadas de la fragmentación del mercado interior - 2013”*¹²; medida 1208):

(...)

Eliminación de la demanda de información ya en poder previamente del ROLECE o de información ya disponible en otras Administraciones Públicas y al que el ROLECE podría acceder por una plataforma de integración de datos.

Aunque está creado el ROLECE estatal, no todas las Comunidades Autónomas lo aceptan, y ello está en contradicción con la actual propuesta del Comité para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), quien prevé la aceptación automática de la inscripción en el ROLECE estatal.

Ha de concluirse, por tanto, que todas las Administraciones contratantes están obligadas a dar eficacia a los certificados expedidos por el ROLECE. Al margen del incumplimiento que ello supone de la normativa básica de contratación pública, la negativa a dar eficacia a los certificados del ROLECE (exigiendo que, necesariamente, se presente determinada documentación administrativa sobre personalidad, capacidad, representación o solvencia) constituye una duplicidad que vulnera el principio de simplificación de cargas, acogido en el artículo 7 de la LGUM.

II.2) Sobre el contenido de los pliegos

Al hilo del contenido de los pliegos el reclamante plantea dos cuestiones: la de la estandarización de los pliegos de los contratos y la de la falta de concreción en los mismos de ciertos aspectos (y, en particular, la falta de concreción de los gastos de publicidad que son de cuenta del adjudicatario).

La cuestión de la **estandarización** (el reclamante presenta junto con su reclamación un *“Modelo marco”* referido al alquiler de vehículos) es un aspecto cuyo valor ha de ser el de propuesta o recomendación. No cabría plantear una imposición, al menos para una aplicación generalizada en todo el sector público, dada la competencia de la Administración autonómica para regular su propio régimen jurídico dentro de las bases del Estado¹³, y dado que, dentro incluso del ámbito de una misma Administración territorial, existe una pluralidad de organismos con personalidad propia que tienen reconocida autonomía organizativa (la cual les permite apreciar sus singulares intereses o necesidades a los efectos de contratar).

En este marco, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público prevé la posibilidad de establecer modelos de pliegos que se puedan referir a ciertas categorías de contratos, pero atribuye la competencia para tomar la decisión al órgano de contratación de cada organismo: *“La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares corresponderá al órgano de contratación,*

¹² http://www.ceoe.es/es_ficha_publicacion.html?id=8661&

¹³ Art. 149.1.18ª de la Constitución Española.

que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.” (Art. 115.4)

No obstante, cumple indicar que la falta de homogeneidad y la existencia de disparidad de modelos son aspectos que podrían mitigarse mediante actuaciones de coordinación en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la LGUM.

En cuanto a la **falta de concreción de los pliegos**, el reclamante se refiere de una forma genérica a las características de los vehículos objeto de contratación y, adicionalmente, se refiere de manera destacada a los gastos de publicidad que son de cuenta del contratista. En relación con este último aspecto, el reclamante especifica la siguiente propuesta: *“Propuesta de Solución: Que se indique y se especifique por escrito los gastos máximos de publicidad, así como otra clase de gastos y tasas si los hubiere (ej. Bastanteo de poderes), repercutibles al adjudicatario de manera unitaria a todos los contratos administrativos, evitando los criterios aleatorios.”*

Procede recordar que la necesidad de precisión de los pliegos es una exigencia para una adecuada competencia en el proceso de licitación. Según sea el caso, las imprecisiones de los pliegos pueden suponer una barrera para los agentes económicos interesados en la prestación del servicio, o incluso podrían implicar discriminación (si se considera que la falta de información de los licitadores acerca de circunstancias que afectan al proceso de licitación puede favorecer al tradicional o tradicionales adjudicatarios del contrato, que sí dispondrían de esa información).

No obstante, ha de matizarse, en particular en lo que atañe a la materia o los bienes que son objeto de contratación, que un exceso de concreción del objeto del contrato puede ser improcedente cuando tiene el efecto de descartar ciertos productos que serían adecuados para satisfacer las necesidades objetivas de la Administración contratante. Ya lo advierte así el artículo 117.8 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: *“Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal mención o referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación de los apartados 3 y 4 de este artículo y deberá ir acompañada de la mención «o equivalente».”*

En lo que atañe a los gastos de publicidad, que serán de cuenta del adjudicatario (según se determina en el artículo 75 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre¹⁴), la concreción de los mismos, al menos por

¹⁴ *“Con excepción de los supuestos regulados en el artículo 15, párrafo b), de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o en las restantes normas*

referencia a un importe máximo, resulta también necesaria para evitar barreras que afectarían, en particular, a los nuevos agentes interesados en la adjudicación del contrato. La propia normativa de contratación lo prevé así, al señalar el artículo 67.2.g) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo siguiente: *“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares serán redactados por el servicio competente y deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos: g) Importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato a que se refiere el artículo 78.1 de la Ley, tanto en boletines oficiales, como, en su caso, en otros medios de difusión, que debe abonar el adjudicatario.”*¹⁵

En definitiva, tanto la concreción de las circunstancias que afectan al proceso de licitación (es decir, la especificación las condiciones en que se ha de llevar a cabo la prestación del servicio o la entrega de los bienes, y la especificación de las prestaciones que debe asumir el adjudicatario), como la determinación del objeto del contrato de una forma abierta (en cuanto a sus especificaciones técnicas), son aspectos necesarios para establecer condiciones de competencia objetivas y transparentes, y evitar así la discriminación en el proceso de licitación. A este respecto, ha de recordarse que el artículo 5.2 de la LGUM exige que cualquier límite o requisito establecido en relación con el desarrollo de una actividad económica sea justificado (*“deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*).

II.3) Sobre el plazo de devolución del aval

El reclamante expone que las garantías definitivas exigidas por los pliegos de contratación son sin vencimiento y refiere, a este respecto, a la previsión contenida en el artículo 56.1.b) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: *“El aval será de duración indefinida, permaneciendo vigente hasta que el órgano a cuya disposición se constituya resuelva expresamente declarar la extinción de la obligación garantizada y la cancelación del aval, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 65.1 de este Reglamento. La Administración vendrá obligada a efectuar dicha declaración si*

de las distintas Administraciones públicas, en los que la publicidad de los anuncios resulte gratuita, y salvo que otra cosa se indique en el pliego de cláusulas administrativas particulares, únicamente será de cuenta del adjudicatario del contrato la publicación, por una sola vez, de los anuncios de contratos en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos diarios o boletines oficiales en los supuestos a que se refiere el artículo 78 de la Ley.

Cualquier aclaración o rectificación de los anuncios de contratos será a cargo del órgano de contratación y se hará pública en igual forma que éstos, debiendo computarse, en su caso, a partir del nuevo anuncio, el plazo establecido para la presentación de proposiciones.”

¹⁵ La relevancia de respetar esta previsión ha sido recordada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en diversas ocasiones: Informe 32/2002, de 23 de octubre, sobre Gastos de publicidad de anuncios, y Recomendación sobre contenido básico de los pliegos de cláusulas administrativas particulares comunes para todo tipo de contratos administrativos

(<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/informes2002/Informe%2032-02.pdf>)

(<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/PCAP%20LCSP%20Recomendacion.pdf>)

concurrer los requisitos legalmente establecidos para considerar extinguida la obligación garantizada.”

El reclamante indica que *“Las críticas que se suscitan en relación a las garantías definitivas se centran primordialmente en los trámites de devolución de las garantías y en la gran dilación existente a la hora de devolver los avales, generando a las empresas unos costes financieros elevados al seguir abonando a la entidad bancaria correspondiente las comisiones trimestrales exigidas, conllevando también un detrimento en la capacidad de financiación de las empresas de renting y Bancos y una gran pérdida de tiempo innecesaria”*. Propone como solución *“Que los avales definitivos que han de aportar los adjudicatarios tengan un vencimiento concreto, por ejemplo: seis meses desde el vencimiento definitivo del contrato”*.

A este respecto, ha de señalarse que el vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público prevé, en principio, que la garantía esté disponible hasta el vencimiento del denominado “plazo de garantía”, que rige tras la recepción del contrato¹⁶, y que se establece en cada pliego en atención a las características del contrato. Transcurrido el plazo de garantía, la devolución de la garantía es imperativa (en el plazo máximo de dos meses), previendo la normativa las consecuencias (a modo de intereses) que tiene el retraso en la devolución de la misma. Ahora bien, no obstante lo señalado, ha de destacarse que el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público prevé que, en todo caso, se ha de devolver la garantía transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato, plazo que se acorta a seis meses en los supuestos de contratos de importe inferior a 100.000 euros (tratándose de contratos de suministro, como el de alquiler de vehículos) o en los supuestos en que los licitadores sean PYMES:

Artículo 102. Devolución y cancelación de las garantías.

1. La garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o hasta que se declare la resolución de éste sin culpa del contratista.

2. Aprobada la liquidación del contrato y transcurrido el plazo de garantía, si no resultaren responsabilidades se devolverá la garantía constituida o se cancelará el aval o seguro de caución.

El acuerdo de devolución deberá adoptarse y notificarse al interesado en el plazo de dos meses desde la finalización del plazo de garantía. Transcurrido el mismo, la Administración deberá abonar al contratista la cantidad adeudada incrementada con el interés legal del dinero correspondiente al período transcurrido desde el vencimiento del citado plazo hasta la fecha de la devolución

¹⁶ *“En los contratos se fijará un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual sin objeciones por parte de la Administración, salvo los supuestos en que se establezca otro plazo en esta Ley o en otras normas, quedará extinguida la responsabilidad del contratista. Se exceptúan del plazo de garantía aquellos contratos en que por su naturaleza o características no resulte necesario, lo que deberá justificarse debidamente en el expediente de contratación, consignándolo expresamente en el pliego.”*

de la garantía, si ésta no se hubiera hecho efectiva por causa imputable a la Administración.

(...)

5. Transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato, sin que la recepción formal y la liquidación hubiesen tenido lugar por causas no imputables al contratista, se procederá, sin más demora, a la devolución o cancelación de las garantías una vez depuradas las responsabilidades a que se refiere el artículo 100.

Cuando el importe del contrato sea inferior a 1.000.000 de euros, si se trata de contratos de obras, o a 100.000 euros, en el caso de otros contratos, o cuando las empresas licitadoras reúnan los requisitos de pequeña o mediana empresa, definida según lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 800/2008, de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado y no estén controladas directa o indirectamente por otra empresa que no cumpla tales requisitos, el plazo se reducirá a seis meses.

La redacción vigente del apartado 5 de este precepto se debe precisamente a la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que extiende en todo caso a las pymes la aplicación del plazo de seis meses (que precisamente plantea el reclamante): “...se acortan los plazos para la devolución de garantías, pasando de doce meses a seis meses en caso de que la empresa adjudicataria sea una pequeña y mediana empresa” (Exposición de Motivos de la Ley 14/2013).

En consecuencia, cabe considerar que la situación denunciada por el reclamante se debe, no tanto a la falta de una adecuada previsión normativa, como a la falta de una oportuna aplicación de la misma. Pues bien, a este respecto ha de señalarse que la dilación en los plazos de devolución de las garantías, o la generación de una inseguridad acerca del cumplimiento de esos plazos de devolución, puede restringir la participación en la licitación de los agentes económicos, de modo que sólo podrían concurrir los que estén dotados de una especial capacidad financiera (especial capacidad que, sin embargo, desde un punto de vista objetivo, no sería necesaria para la prestación o cumplimiento del contrato), lo cual podría entrañar una discriminación, prohibida en el ya mencionado artículo 5 de la LGUM.

II.4) Sobre la facturación y pago del precio

Con respecto al tema de la facturación y pago del precio de los contratos, el reclamante plantea varias cuestiones:

- La falta de uso de la factura electrónica.
- La existencia de retrasos en el pago.
- Los medios de resolución de discrepancias.

a) Uso de la factura electrónica

Se plantea la siguiente problemática en la reclamación: *“El uso de la factura electrónica entró en vigor a partir del 1 de noviembre de 2010, siendo obligatoria para todas aquellas personas físicas o jurídicas que emitan facturas a las Administraciones Públicas Estatales, aunque no existe obligatoriedad respecto de las Administraciones Autonómicas o Locales. Entendemos que se deberían aplicar estas disposiciones con carácter general, existiendo responsabilidad en aquellas Administraciones que no hayan habilitado estos medios de pago electrónicos... La utilización de este tipo de facturación nos aportaría grandes ventajas con el consiguiente ahorro de costes, reducción de tiempo de gestión, ahorro en costes de papel, rapidez y eficacia contable, mayor control de las acciones erróneas y obtención de información en tiempo real. Actualmente nos vemos obligados a utilizar mecanismos manuales y prosaicos cuando tenemos que dar traslado de nuestras facturas a las Administraciones Públicas, no teniendo constancia en muchos casos de su entrada en registro, o aun teniendo constancia, la Administración alega no haber recepcionado las facturas, originando este tipo de situaciones un estado de indefensión absoluta frente a la Administración.”*

La problemática expuesta en la reclamación tiene su tratamiento en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Esta Ley, que tiene carácter básico¹⁷, permite a los agentes económicos que hayan entregado bienes o prestado servicios a cualquier Administración Pública la presentación de facturas electrónicas¹⁸. La Ley establece además un punto general de entrada de facturas electrónicas (uno para la Administración General del Estado, uno para todas las Comunidades Autónomas y otro para todas las Administraciones Locales, sin perjuicio de que Comunidades Autónomas y Entidades Locales se adhieran al del Estado)¹⁹. De hecho, la exposición de motivos de la Ley destaca que uno de los objetivos de la misma es el siguiente:

...la creación obligatoria para cada una de las Administraciones Públicas, estatal, autonómica y local, de puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y lleguen electrónicamente al órgano administrativo al que corresponda su tramitación y a la oficina contable competente. De este modo habría un punto general de entrada de facturas electrónicas por cada nivel administrativo, en total tres, salvo que las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, en aplicación del principio de eficiencia, se adhieran al punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado.

¹⁷ Disposición final quinta de la Ley 25/2013.

¹⁸ *“Todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública podrán expedir y remitir factura electrónica.”* (Art. 4 de la Ley 25/2013)

¹⁹ *“El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. No obstante lo anterior, las Entidades Locales podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione su Diputación, Comunidad Autónoma o el Estado.*

Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado.” (Art. 6.1 de la Ley 25/2013)

b) Existencia de retrasos en el pago

El reclamante plantea la problemática derivada de los retrasos en el pago del precio del contrato.

Ha de indicarse que la existencia de retrasos en el abono del precio (respecto al plazo de treinta días contados desde la conformidad con el contrato) tiene su tratamiento en el artículo 216.4 del vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que prevé que dicho retraso da lugar al pago de los intereses de demora y, en su caso, al pago de la indemnización por los costes de cobro, en los términos que se prevén en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. En cuanto a los intereses de demora, esta Ley 3/2004, en su redacción dada por la Ley 11/2013, de 26 de julio, especifica que *“El tipo legal de interés de demora que el deudor estará obligado a pagar será la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate más ocho puntos porcentuales”* (Artículo 7.2, párrafo primero).

Diferente de esta cuestión relativa al pago con retraso (que tiene como consecuencia, esencialmente, la obligación de abonar los intereses antes señalados) sería la problemática de la introducción de previsiones normativas que disponen un aplazamiento de la obligación de pago más allá del plazo de treinta días establecido. Esa problemática, que puede incidir en la unidad de mercado, ha sido abordada por el CNMC en el Informe de 26 de septiembre de 2014 en relación con el pago aplazado de los contratos del sector público (UM/45/14), al que cabe remitirse a los efectos del presente informe.

c) Medios de resolución de discrepancias

Al hilo de la problemática derivada de la conformidad con el contrato, el reclamante plantea la cuestión de la falta de abono del precio en los supuestos en que la Administración aprecia incumplimiento contractual. En el texto del documento de “Análisis”, el reclamante expresa, a este respecto, que *“Proponemos incluso que en caso de incumplimiento por parte de las empresas, la Administración Pública se acoja a la resolución de conflicto, no obstante siempre cuentan con el aval en caso de que pueden actuar como les correspondan, siempre les ampara el aval. Ejecútese parcial o totalmente el Aval Bancario si lo estima procedente, pero que no se paralice el proceso de cobro”*. En el documento titulado “Modelo marco” se detalla esta propuesta del modo siguiente: *“Propuesta de solución: incluir en los pliegos un Sistema de Resolución de conflictos, con el fin de evitar ir a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de estos problemas mencionados, debido a que conlleva un desgaste material de tiempo y económico para ambas partes, mientras que si se crea un sistema de Arbitraje para solucionar las diferencias que puedan surgir durante la vigencia del contrato, se podría agilizar todos los trámites, alcanzando un acuerdo satisfactorio tanto para la Administración como*

para las compañías de renting. Se facultaría a un tercero imparcial la adopción de toma de decisiones más acorde a derecho y a la situación litigiosa.”

Esta CNMC estima que de ningún modo puede considerarse como una barrera para el desarrollo de una actividad económica la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

II.5) Sobre la matriculación de los vehículos

En su documento de “Análisis” el reclamante expone lo siguiente:

En determinados contratos que tenemos suscritos con las Administraciones Públicas, exigen en su clausulado matricular los vehículos objeto del contrato a nombre del arrendatario, para quedar exentas de determinados impuestos, como por ejemplo el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, caso de los vehículos para la Policía. Proponemos que esta exención venga determinada por el destino de uso del vehículo, por ejemplo, Policía, no por la titularidad del vehículo. Que la norma diga que el vehículo destinado a Policía no pagan impuestos.

Desde nuestro sector, queremos recomendar el incluir en los pliegos de cláusulas técnicas una cláusula donde se recoja que los vehículos se entregarán matriculados a nombre del adjudicatario, no a nombre de la Administración arrendataria; evitando de este modo a las Administraciones la carga administrativa que les supone la recepción de determinados documentos por ser titulares de los vehículos, cuando las propias compañías de renting podrían evitarles esta burocracia y otra serie de trámites como el cambio de titularidad por el destino de uso del vehículo.”

Esta propuesta del reclamante no se refiere a la existencia de un obstáculo para la unidad de mercado, debiendo quedar, a juicio de esta Comisión, al margen del informe.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- Todas las Administraciones contratantes están obligadas a dar eficacia a los certificados expedidos por el ROLECE. La exigencia de la aportación de documentación administrativa a los licitadores en los contratos públicos al objeto de acreditar aspectos que ya están certificados a través del ROLECE constituye una duplicidad, que vulnera el principio de simplificación de cargas recogido en el artículo 7 de la LGUM.

2º.- La existencia de disparidad de modelos de pliegos de contratos en el alquiler de vehículos puede estar reflejando la necesaria adaptación de los mismos a las necesidades particulares de cada administración u organismo público. No obstante, pueden llevarse a cabo actuaciones de coordinación en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, de conformidad con lo señalado en el artículo 12 de la LGUM para proponer modelos de referencia que reflejen las

mejores prácticas de contratación y mitiguen los posibles efectos negativos de la falta de homogeneidad.

3º.- Tanto la concreción de las circunstancias que afectan al proceso de licitación (esto es, condiciones en que se ha de llevar a cabo la prestación del servicio o entrega de los bienes, y prestaciones que debe asumir el adjudicatario), como la determinación del objeto del contrato de una forma abierta (en cuanto a las especificaciones técnicas aplicables), son aspectos necesarios para evitar la discriminación que proscribire la LGUM.

4º.- La dilación indebida en los plazos de devolución de las garantías, o la generación de una inseguridad acerca del cumplimiento de los plazos de devolución, puede restringir la participación en la licitación de agentes económicos dotados de una especial capacidad financiera (especial capacidad que, sin embargo, desde un punto de vista objetivo, no sería necesaria para la prestación o cumplimiento del contrato), lo cual podría entrañar una discriminación que prohíbe la LGUM.

5º.- La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, permite a los agentes económicos que hayan entregado bienes o prestado servicios a cualquier Administración Pública la presentación de facturas electrónicas, estableciendo un punto general de entrada de las facturas electrónicas.