



Instrucción 1/2010, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña (Pleno)

Asunto: Procedimiento para la aplicación de la prohibición de contratar con el sector público prevista en el artículo 49.1.c de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público

I. Régimen jurídico vigente

El artículo 49.1.c de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante, LCSP), dispone, literalmente, lo siguiente:

"1. No podrán contratar con el sector público las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes:

c) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, o en materia medioambiental, de acuerdo con lo que establece el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental; en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases; en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación."

Por su parte, el artículo 50 de la LCSP, relativo a la declaración de la concurrencia de prohibiciones de contratar y efectos, prevé, con respecto a la causa de prohibición de contratar prevista en el artículo 49.1.c de la LCSP, lo siguiente:

- La apreciación de la concurrencia de esta prohibición de contratar requiere la declaración previa de su existencia mediante un procedimiento a este efecto (párrafo tercero del apartado primero);
- Se ha de determinar el alcance y la duración siguiendo el procedimiento que se establezca en las normas de desarrollo de esta Ley, atendiendo, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y la entidad del daño causado a los intereses públicos, y la duración de la prohibición no puede ser superior a cinco años (párrafo primero del apartado segundo);



- El procedimiento de declaración no puede iniciarse si han transcurrido más de tres años desde la firmeza de la resolución sancionadora (letra a del párrafo segundo del apartado segundo);
- La competencia para fijar la duración y el alcance de esta prohibición de contratar corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, que tiene que dictar resolución a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, y la prohibición así declarada impide contratar con cualquier órgano de contratación (apartado tercero).

Respecto a la regulación de carácter reglamentario, hay que tener presente que el desarrollo del procedimiento para declarar las prohibiciones de contratar reguladas en la LCSP, y determinar su alcance y duración, todavía no se ha llevado a cabo¹ y, por lo tanto, continúa vigente la regulación que sobre ésta contiene el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (de ahora en adelante, RGLCAP).

En relación con la prohibición de contratar prevista en el artículo 20.d del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (de ahora en adelante, TRLCAP), -causa de prohibición de contratar que se corresponde con la prevista actualmente en el artículo 49.1.c de la LCSP²-, el RGLCAP dispone que esta prohibición de contratar la tienen que apreciar de manera automática los órganos de contratación y subsiste durante el plazo señalado en la resolución y que cuando las resoluciones firmes no contengan pronunciamiento sobre la prohibición de contratar o su duración, ésta la tienen que apreciar de manera automática los órganos de contratación, sin perjuicio que su alcance y su duración se determinen mediante el procedimiento que regula el propio RGLCAP (artículo 17).

¹ El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el cual se despliega parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, contiene diversas previsiones en relación con las prohibiciones de contratar (relativas a la eficacia y la obligatoriedad de inscripción en los registros oficiales de licitadores y empresas clasificadas de determinadas prohibiciones de contratar -artículos 9, 12, 13, 14), pero no regula el procedimiento para su declaración y la determinación de su alcance y duración.

² La redacción de la causa de prohibición de contratar que contenía el artículo 20.d del TRLCAP es muy similar a la que prevé el artículo 49.1.c de la LCSP, si bien la redacción actualmente vigente, por una parte, especifica que entre las infracciones muy graves en materia social se incluyen las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales y, por otra parte, incorpora las infracciones graves en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad y las infracciones muy graves en materia medioambiental.



El mismo RGLCAP prevé también que:

- La competencia para declarar la prohibición de contratar corresponde al ministro de Hacienda, que tiene que dictar resolución a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y que tiene carácter general para todas las Administraciones Públicas (artículo 18).
- Las autoridades y los órganos competentes que acuerden sanciones o resoluciones firmes tienen que comunicarlas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y tienen que remitir las actuaciones seguidas mediante la tramitación del correspondiente expediente, en el cual se tiene que cumplir el trámite de audiencia, junto con el informe sobre las circunstancias concurrentes, al efecto que la Junta Consultiva pueda apreciar el alcance y la duración de la prohibición de contratar que tiene que proponer al Ministro de Hacienda; el trámite de audiencia lo tiene que reiterar la Junta Consultiva de Contratación Administrativa antes de elevar la propuesta de resolución; y el alcance y la duración de la prohibición se determina atendiendo, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe por parte del empresario y a la entidad del daño causado a los intereses públicos (artículo 19).
- Los acuerdos adoptados sobre la prohibición de contratar se tienen que notificar a las personas interesadas; si declaran la prohibición de contratar se tienen que inscribir en los registros oficiales de empresas clasificadas, respecto de las empresas que cumplan tal condición y, en su caso, en los registros oficiales de contratistas o de empresas licitadoras; y se tienen que publicar en el Boletín Oficial del Estado cuando la prohibición tenga carácter general para todas las Administraciones Públicas o afecte a la Administración General del Estado, o en los diarios o boletines oficiales respectivos en cuyo ámbito se circunscriba (artículo 20).

II. Criterio interpretativo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado aprobó, en fecha 18 de abril de 2002, el Acuerdo sobre criterios interpretativos en la aplicación de la prohibición de contratar prevista en la letra *d* del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas³. Tal como ya se ha indicado, la prohibición que se analiza en este Acuerdo se recoge actualmente, con alguna variación, en el artículo 49.1.c de la LCSP, que se ha transcrito en el apartado anterior. Por lo tanto, hay que entender que los criterios interpretativos de la Junta Consultiva del Estado recogidos en este Acuerdo y que se

³ Este Acuerdo se hizo público mediante la Resolución de 19 de abril de 2002, de la Dirección General del Patrimonio del Estado (BOE nº. 97, de 23 de abril de 2002).



resumen a continuación, resultan también de aplicación en relación con la prohibición de contratar prevista en el artículo 49.1.c de la LCSP.

De acuerdo con estos criterios interpretativos, la apreciación de la prohibición de contratar objeto de esta Instrucción requiere siempre que las autoridades y órganos competentes para acordar las sanciones o resoluciones firmes instruyan un expediente sobre su procedencia, en el cual se dé trámite de audiencia, y que lo envíen a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, junto con un informe sobre las circunstancias concurrentes, a fin de que el Ministro de Hacienda –a quien corresponde resolver el expediente– y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado –que tiene que elaborar la propuesta de resolución correspondiente– puedan apreciar el dolo o mala fe y la entidad del daño causado a los intereses públicos, con el fin de determinar el alcance y la duración de la prohibición de contratar.

Por lo tanto, de acuerdo con el criterio interpretativo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, las autoridades y los órganos que acuerden sanciones o resoluciones firmes son los que tienen que decidir si es procedente elevar las actuaciones a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado para la posterior resolución del expediente por el Ministro de Hacienda o si, al contrario, no procede el envío del expediente, a la vista de las circunstancias concurrentes.

En coherencia con esta interpretación, en el ámbito de Cataluña, el envío a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de los expedientes correspondientes, una vez decidida su procedencia por parte de las autoridades y los órganos que acuerden sanciones o resoluciones firmes, lo tiene que efectuar la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, dado que, de acuerdo con el artículo 4.7 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, es el órgano de comunicación y relación con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda y con los órganos equivalentes del resto de Comunidades Autónomas⁴.

III. En concreto, la prohibición de contratar por sanción firme por infracción muy grave en materia de prevención de riesgos laborales

El apartado 2 del artículo 40 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social,

⁴ El Decreto 49/2003, de 3 de abril, **por** el cual se aprueba el reglamento general de contratación pública de la comunidad de Madrid, contiene la misma previsión en relación con la intervención de la Junta Consultiva de Contratación autonómica durante los procedimientos de declaración de prohibición de contratar de competencia estatal (artículo 14).



dispone que las sanciones impuestas por infracciones mucho graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.

En desarrollo de lo que prevé este artículo 40.2, el Real decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, tiene por objeto determinar la forma en que se tienen que hacer públicas las sanciones administrativas impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. En este sentido, además de regular el procedimiento para hacer públicas las sanciones y los datos que tienen que ser objeto de publicación, este Real decreto prevé que en cada una de las administraciones competentes se tiene que habilitar un registro de consulta pública (artículo 4)⁵.

En el ámbito de la Generalidad de Cataluña se dio cumplimiento a esta previsión mediante el Decreto 10/2009, de 27 de enero, de creación del Registro de empresas sancionadas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y del procedimiento para su publicación, que tiene por objeto establecer el procedimiento por el cual se regirá en Cataluña la forma de dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos, una vez firmes, así como la creación del registro de las empresas sancionadas que sean objeto de esta publicación.

Este Decreto prevé, entre otros extremos y a efectos de lo que ahora interesa:

- Que se publique en la página web del Departamento de Trabajo la relación de sanciones publicadas en los tres meses anteriores, a fin de que pueda ser consultada por todas las personas interesadas, las empresas y los organismos y órganos competentes en materia de contratación pública de las administraciones públicas, a efectos de lo que prevén los artículos 49 y 50 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y
- Que se comunique a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a los efectos oportunos, la relación de las sanciones publicadas y de las que han sido objeto de cancelación en los tres meses anteriores (artículo 3.5).

⁵ Así, se han creado registros para dar publicidad a las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales en las Comunidades Autónomas de Andalucía (Orden de 7 de febrero de 2008), de Aragón (Decreto 53/2008, de 1 de abril), de Canarias (Orden de 12 de febrero de 2008), de Cantabria (Decreto 113/2008, de 13 de noviembre), de Castilla-La Mancha (Decreto 271/2007, de 11 de septiembre), de Castilla y León (Decreto 30/2009, de 30 de abril), de Galicia (Orden de 30 de julio de 2008), de las Islas Baleares (Decreto 135/2008, de 5 de diciembre), de La Rioja (Decreto 4/2010, de 22 de enero), de Madrid (Decreto 3/2007, de 10 de enero), de Murcia (Decreto 474/2008, de 5 de diciembre), del País Vasco (Orden de 31 de marzo de 2006) y Valenciana (Decreto 57/2008, de 25 de abril); y a la Comunidad Foral de Navarra (Orden Foral 156/2008, de 15 de mayo).



De acuerdo con lo que se ha expuesto en el apartado anterior de esta Instrucción, hay que entender que la comunicación a esta Junta Consultiva de la relación de las sanciones publicadas "a los efectos oportunos", la tienen que efectuar las autoridades y órganos competentes para acordar las sanciones o resoluciones firmes si, una vez instruido el correspondiente expediente sobre la procedencia de la prohibición de contratar, deciden que procede enviar este expediente, junto con un informe sobre las circunstancias concurrentes, a esta Junta Consultiva para su envío a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal y posterior resolución por parte del Ministro de Economía y Hacienda.

Vistas estas consideraciones y de acuerdo el artículo 4.2 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que establece que corresponde a esta Junta Consultiva elaborar y proponer, en el ámbito de sus competencias, las instrucciones que se consideren oportunas en relación con la contratación administrativa, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa aprueba la siguiente

INSTRUCCIÓN

A efectos de la declaración de la prohibición de contratar prevista en el artículo 49.1.c de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, las autoridades y órganos que, en el ámbito de Cataluña, acuerden la imposición de sanciones por infracciones graves en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o por infracciones muy graves en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, o en materia medioambiental, una vez estas sanciones devengan firmes, tienen que llevar a cabo las actuaciones siguientes:

- Instruir un expediente sobre la procedencia de la declaración de la prohibición de contratar, en el cual se dé trámite de audiencia a las personas interesadas –relativo a la prohibición de contratar– y se incorpore un informe sobre las circunstancias concurrentes, realizando las actuaciones necesarias para examinar los hechos y pidiendo, en su caso, los informes técnicos y jurídicos que se estimen pertinentes, así como los datos y las informaciones relevantes para determinar la existencia de dolo o manifiesta mala fe en la persona empresaria y la entidad del daño causado a los intereses públicos.
- Decidir, en su caso y a la vista de las circunstancias concurrentes, remitir las actuaciones seguidas al expediente previo a esta Junta Consultiva para su comunicación, junto con la sanción firme impuesta, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado a fin de que se instruya el correspondiente



expediente de declaración de prohibición de contratar previsto en el artículo 49.1.c de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; o bien,

- Decidir el archivo de las actuaciones si no es procedente el mencionado envío, vistas las circunstancias concurrentes, la ausencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y la entidad del daño causado a los intereses públicos.

Barcelona, 28 de julio de 2010