

Informe 1/2021, de 26 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Proyecto de Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración pública, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante escrito de fecha 12 de enero de 2021, dado que corresponde a la Dirección General de Contratación del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón la competencia para *«el impulso de los sistemas de contratación pública electrónica que hayan de implantarse para mejorar la eficiencia de los procesos de contratación y la dirección y coordinación de las plataformas de acceso electrónico que integren la información en materia de contratación pública»*, tal y como dispone el art. 26.1.e) del Decreto 311/2015, de 11 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, a resultas de la Orden de 2 de septiembre de 2019, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se delimita el ejercicio de determinadas competencias en el Departamento de Hacienda y Administración Pública.

A tal efecto se solicita informe acerca del Proyecto de Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden

HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de internet, elaborado por la Dirección General de Contratación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 26 de enero de 2021, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación del órgano solicitante.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, ya que le corresponde informar con carácter preceptivo en los siguientes supuestos:

«a) Los proyectos y anteproyectos de disposiciones de carácter general en materia de contratación administrativa, cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Aragón o de los Consejeros del mismo y no hayan sido elaborados o propuestos por la propia Junta Consultiva».

Además, el artículo 4. apartado e) del citado Decreto señala, entre las funciones de la Junta Consultiva de Contratación, que le corresponde lo siguiente:

«e) Elaboración de estudios, informes y propuestas sobre la utilización de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación administrativa de

la Administración, organismos públicos, empresas y fundaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Por su parte, el artículo 6.a) del referido reglamento reconoce legitimación activa para formular la solicitud de informe a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos del Gobierno de Aragón.

II. Análisis competencial y formal de la modificación planteada de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero.

La aprobación de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet vino motivada por la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 63 y 347 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, así como de lo establecido por la Orden HAP/522/2017, de 7 de abril, por la que se dio publicidad al Acuerdo de 28 de marzo de 2017, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptaron medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales comunes y la reducción del déficit de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Este acuerdo, dentro de las medidas para mejorar el acceso a la información sobre contratación pública, encomendó la creación de la “plataforma de contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón” con el objetivo de ofrecer acceso a los datos relevantes de toda la actividad contractual del sector público autonómico aragonés, por vía electrónica y a través de un único punto.

En el marco de la estrategia diseñada por este conjunto de normas, la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón debía interconectarse con la Plataforma de Contratación del Sector Público dependiente de la Dirección General de Patrimonio del Estado. Durante el periodo de vigencia de la Orden HAP/188/2018, se han llevado a cabo distintos trabajos desde la Administración de la Comunidad Autónoma con el objeto de lograr dicha interconexión mediante el método de integración (o interacción) sistémica preconizada por aquélla.

No obstante, ante las dificultades técnicas y económicas encontradas en ese periodo, y la necesidad de atender a las obligaciones de contratación electrónica de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, ha de abandonarse de forma transitoria la hoja de ruta diseñada y canalizar la licitación electrónica de Aragón directamente desde la Plataforma de Contratación del Sector Público. En consecuencia, resulta igualmente necesario modificar la Orden HAP/188/2018, de cara a eliminar la obligatoriedad de utilizar la herramienta de gestión de licitaciones, además de adaptar el resto de preceptos a esta realidad.

Para efectuar el análisis de la modificación planteada, debemos analizarla en primer lugar formalmente, para, a continuación, estudiar el contenido sustantivo o material. Y respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, en cuanto se trata de una modificación de una disposición de carácter general, de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, deberá ajustarse a lo establecido en la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), que determina el procedimiento que debe seguirse hasta la inserción en nuestro ordenamiento jurídico autonómico del proyecto de Orden, de naturaleza normativa reglamentaria.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la LPGA *«la potestad reglamentaria reside en el Gobierno. No obstante, sus miembros podrán ejercerla cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno»*.

Y, de acuerdo con el artículo 1.1.u) del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, al mismo le corresponde la elaboración de proyectos normativos en materia de contratación pública. Por lo tanto, en la Comunidad Autónoma de Aragón, la competencia para dictar la presente Orden reside en el Consejero de Hacienda y Administración Pública.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de Ley o de reglamento, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), obliga a las Administraciones Públicas a sustanciar una consulta pública a través del portal web de la Administración competente. No obstante, podrá prescindirse de este trámite en el caso de normas presupuestarias u organizativas, como es el proyecto de Orden objeto de este informe.

También es necesario, según requiere el artículo 58 de la LPAC, un acto formal de apertura del expediente en el que, de forma ordenada, se acumulen los distintos trámites y documentos. Y según el artículo 47 de la LPGA, la iniciativa para la elaboración de reglamentos corresponderá al Consejero en función de la materia; en este sentido, consta en el expediente la Orden de 3 de diciembre de 2020, del Consejero de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, por la que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden de modificación de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet.

Además, el artículo 48.3 de la LPGA exige que el proyecto de norma vaya acompañado de una memoria en que se justifique la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación. A este respecto, hay que señalar que, entre la documentación remitida, figura la memoria de la Dirección General de Contratación de fecha 5 de enero de 2021.

Asimismo, el artículo 49 de la LPGA establece que cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite de audiencia podrá ser ampliado con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma. En este aspecto, hay que señalar que tal y como se señala en la memoria justificativa y de la misma manera que se tramitó la Orden objeto de modificación, se dicta para dar cumplimiento al mandato legal, sin realizar un desarrollo normativo, por lo que no se considera necesaria la realización de trámite de información ni audiencia.

En este caso hay que poner de manifiesto que, aunque no es en sentido estricto un trámite de audiencia sobre el proyecto normativo, con fecha de 18 de noviembre de 2020 la Dirección General de Contratación ha remitido comunicaciones a las entidades locales, que obran en el expediente, informándoles de la situación actual y de los cambios que va a implicar esta modificación normativa, en el sentido de que el Gobierno de Aragón dejará de publicar los anuncios de licitación en la herramienta de Gestión de Licitaciones para acudir directamente a la Plataforma de Contratos del Sector Público y, en consecuencia, dejará de dar soporte técnico, puesto que este soporte será el propio de la plataforma estatal.

Se valora de manera positiva la realización de estas comunicaciones y la información que allí se aporta. Así, en lo que respecta a la transición del sistema de integración sistémica a la utilización directa de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), se señala que habrá un periodo en el que convivirán los anuncios publicados por medio de “Gestión de Licitaciones” y por vía directa en la PLACSP, sin perjuicio de aquellos anuncios (expedientes en extinción) que, al amparo del anterior Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, deban seguir publicándose en el anterior perfil del contratante. Durante este periodo de transición se podrá seguir utilizando la herramienta “Gestión de Licitaciones” para continuar los anuncios de los expedientes en tramitación, incluidas las modificaciones de contratos.

Siguiendo con al análisis formal de la modificación proyectada de la norma reglamentaria, no es preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería ya que la aprobación de esta modificación, tal y como se expone en la memoria justificativa, no genera un impacto económico directo. Indirectamente, la utilización de los servicios que ofrece la Plataforma de Contratación del Sector Público proporcionará el acceso a los servicios de licitación electrónica, entre otros puestos a disposición de los órganos de contratación por la citada plataforma. Ello supondrá un claro impulso al uso de la licitación electrónica por los órganos de contratación del sector público autonómico, ahorrando costes en los procesos de contratación y facilitando un mejor acceso a las licitaciones.

En el artículo 50 de la LPGA se citan los informes y dictámenes preceptivos que deberán emitirse en relación con los proyectos de reglamento, entre los que cita el informe de la Secretaría General Técnica, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo.

No obstante, en el apartado 2 del artículo 50 se señala que «*Para la aprobación de normas cuya competencia corresponda al Presidente, los Vicepresidentes o los Consejeros, no será preceptivo el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se trate de reglamentos ejecutivos que se dicten directamente en desarrollo de una ley o norma con rango de ley*». Por tanto, en este caso no resulta preceptivo ni el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Una vez aprobada la Orden, deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica.

III. Contenido sustantivo-material de la modificación de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero.

El proyecto de Orden tiene naturaleza de norma jurídica, y consta de tres partes: una parte expositiva, en la que se explica el objeto y finalidad de la norma; una parte dispositiva, que es un artículo único de modificación de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet, y una disposición final única.

De acuerdo con el artículo 48.2 de la LPGA *“En la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que serán aprobados por el Gobierno»*.

En cumplimiento de este mandato se aprobó por el Gobierno de Aragón, con fecha de 28 de mayo de 2013, un Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia). Posteriormente, han sido modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015, (publicada esta modificación en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia).

Directrices que se han cumplido en el presente caso, Directriz 1. División *«Los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo, decreto-ley y decreto se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que en el caso de los anteproyectos de ley se denominará siempre “exposición de motivos”, y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final»*.

«2. Contenido.

En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente:

- a) de lo general a lo particular,*
- b) de lo abstracto a lo concreto,*
- c) de lo normal a lo excepcional,*
- d) de lo sustantivo a lo procesal»*.

Por ello, la parte expositiva cumple acertadamente esta previsión, así como la Directriz 10. Denominación de la parte expositiva, *«En los anteproyectos de ley se denomina “exposición de motivos” y así se inserta, con letras mayúsculas en el centro de la línea que encabeza el texto. Todos los anteproyectos de Ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En los demás tipos de disposiciones no se titula la parte expositiva»*.

Y Directriz 11. Contenido de la parte expositiva, «*Su función es explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si se trata de decreto legislativo, debe hacer referencia a la ley en virtud de la cual se ejerce la delegación; si es decreto ley, han de expresarse las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que lo justifican; y si es cualquiera otra disposición de rango reglamentario, mencionará el mandato legal específico para su elaboración. La parte expositiva no tiene necesariamente que ser extensa, a menos que la complejidad o la novedad del contenido de la parte dispositiva lo aconsejen, sobre todo en el caso de los anteproyectos de ley. En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas*», y en este sentido, la parte expositiva cumple con las finalidades expuestas.

La parte dispositiva del proyecto de Orden es un Artículo único, por el que se modifican los siguientes preceptos de la norma originaria, la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero: del artículo 1 se modifica la letra a) y se suprime la letra e) del apartado segundo; del artículo 2 se modifican los apartados segundo y tercero; se suprime el artículo 3; en el artículo 4, que pasa a tener un único apartado, se modifica el título y, en consecuencia, el contenido; además, la disposición adicional primera pasa a ser disposición adicional única, suprimiéndose las disposiciones adicionales segunda y tercera; y finalmente, también se modifica la disposición transitoria segunda.

Así, entrando en el análisis de las modificaciones enunciadas, la letra a) del apartado segundo del artículo 1 de la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero queda redactada del siguiente modo: «a) *La herramienta de gestión de licitaciones*», suprimiéndose el resto del tenor literal del precepto originario, «*que permite la remisión de los datos necesarios para la publicación de los anuncios en los perfiles de contratante alojados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de ámbito estatal*», pues ahora sólo existirá ésta, lo que hace innecesario la remisión

originaria aplicable cuando coexistían la Plataforma de Contratación autonómica y la estatal.

Por el mismo motivo, se suprime la letra e) del apartado segundo del artículo 1 que se deja sin contenido, ya que no puede ya haber información y formulario para las adhesiones de las entidades locales a la Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón (para el uso de la herramienta de Gestión de Licitaciones y para el alojamiento de los perfiles de contratante de sus órganos de contratación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de ámbito estatal) al desaparecer, al menos transitoriamente, la Plataforma autonómica.

El apartado segundo del artículo 2 queda redactado del siguiente modo: «2. *La introducción de los datos de los anuncios por parte de las personas usuarias de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público autonómico, se efectuará a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado o a través de la herramienta propia de la que ya dispongan*».

El apartado tercero del artículo 2 queda redactado del siguiente modo: «3. *La dirección de Internet (url) a la que se hará referencia en los diferentes documentos de la licitación que determinen el acceso a la información contractual suministrada por los perfiles de contratante de los órganos de contratación de todas las entidades del sector público autonómico deberá ser la de la Plataforma de Contratación del Sector Público, de ámbito estatal. La redacción incluida será análoga a la siguiente:*

“En cumplimiento de lo establecido en el artículo 347 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la información relativa a este contrato se difundirá en el Perfil de contratante de este órgano de contratación alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de ámbito estatal, accesible a través de la siguiente dirección <https://contrataciondelestado.es>”».

El artículo 3 relativo a una posible adhesión de los órganos de contratación de las Administraciones locales aragonesas a la herramienta de gestión sobre licitaciones alojada en la Plataforma de Contratación del Sector Público de Aragón, también se suprime, por lo motivos ya expuestos.

El artículo 4, último del articulado, modifica su título y queda redactado en los términos siguientes:

«Artículo 4. Acceso a la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón.

“La Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón será accesible para toda la ciudadanía en la dirección electrónica <http://www.aragon.es/-/contratacion>. No será necesaria autorización previa ni acreditación de la identidad por parte de los ciudadanos y ciudadanas, empresas u organismos que accedan al sistema con objeto de consultar la información publicada».

Además, se suprimen las disposiciones adicionales segunda y tercera, pasando la disposición adicional primera a ser la Disposición adicional única; y la disposición transitoria segunda queda redactada del siguiente modo:

«Disposición transitoria segunda. Habilitación temporal del Perfil de contratante del Gobierno de Aragón.

“1. Se mantendrá temporalmente habilitada la herramienta de Perfil de Contratante de Gobierno de Aragón para publicar anuncios asociados a anuncios de licitación, anuncios de adjudicación y asociados y anuncios de formalización y asociados, para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de contratación.

2. En el momento en el que se deshabilite el Perfil de contratante de Gobierno de Aragón, que se anunciará con antelación suficiente en <http://www.aragon.es/-/contratacion>, deberán realizarse de forma obligatoria estos anuncios a través de la herramienta de Gestión de Licitaciones o cualquier otra que la sustituya».

Y una Disposición final única sobre entrada en vigor, que establece que la presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

III. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet.

Informe 1/2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 26 de enero de 2021.

EL PRESIDENTE

P.S., LA PRESIDENTA SUPLENTE
*(Orden de 16 de septiembre de 2019, del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)*

María Josefa Aguado Orta