

Informe 4/2022, de 1 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante oficio de fecha 4 de febrero de 2022, en el que solicita informe sobre el *“Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón”*, que adjunta junto con el expediente administrativo, que consta de:

- Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 24 de enero de 2020.
- Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 10 de agosto de 2021, que de acuerdo con la solicitud efectuada por la Dirección General de Contratación, publicó en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es/>, del 22 de julio al 6 de agosto de 2021, la *“Consulta pública previa para elaborar el proyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública en Aragón”*, para dar cumplimiento a lo que dispone el Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón. A través de la citada Consulta Pública se ha realizado una aportación de Farmaindustria que se adjunta con este certificado.
- Memoria justificativa del anteproyecto de Ley, firmada por la Directora General de Contratación, el 22 de noviembre de 2021, de conformidad con el Artículo 37.3º de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que en este punto ha sido sustancialmente modificada por la Ley 4/2021, de 29 de junio. Incluye en su último apartado, además, una Memoria Económica donde se hace constar expresamente que *“la aprobación de la ley no supone coste económico, ni su implantación comporta incremento alguno de gasto, por lo que no se considera necesario solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021”*.



- Memoria explicativa de igualdad, que detalla los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, así como informe específico de evaluación de impacto de género, del mismo órgano (Dirección General de Contratación) y fecha, 22 de noviembre de 2021.
- Certificado del acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento del borrador de anteproyecto de Ley, de 24 de noviembre de 2021.
- Resolución de la Directora General de Contratación, de 29 de noviembre de 2021, publicada en el Boletín Oficial de Aragón núm. 247, de 3 de diciembre de 2021, por la que se sometió a trámite de información pública el Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón durante el plazo de un mes, para que cualquier persona, física o jurídica, pudiera formular al mismo las alegaciones que estimase oportunas. El plazo de presentación de alegaciones finalizó el 7 de enero de 2021.
- Trámite de audiencia, también por el plazo de un mes, a los Departamentos del Gobierno de Aragón, así como la Universidad de Zaragoza, Cámara de Cuentas, Cortes de Aragón, Justicia de Aragón y Federación Aragonesa de Municipios, comarcas y Provincias, habida cuenta, en estos últimos supuestos, la existencia de determinadas previsiones normativas que les eran de directa aplicación.
- Durante la pendencia de estos trámites se han presentado alegaciones por los distintos agentes sociales y administrativos en respuesta a los trámites de información pública y audiencia, respectivamente, tal y como manifiesta el certificado de la Dirección General de Contratación de fecha 28 de enero de 2022, si bien todas en ellas han sido contestadas por Informe de la Dirección General de Contratación de fecha 9 de febrero de 2022 independientemente de la fecha de su presentación, y, por lo tanto, ninguna de ellas ha sido desestimada por razón de extemporaneidad en aras a una mejora de la calidad del texto del anteproyecto.
- Borrador del Anteproyecto de Ley, en su 2ª versión, de fecha 9 de febrero de 2022, que será objeto del presente informe.

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 y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesiones celebradas el 28 de febrero y el 1 de marzo de 2022, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR INFORME DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

La Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración pública del



Gobierno de Aragón es órgano legitimado para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, a) del ya citado Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

II.- ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN PROPUESTA.

El Anteproyecto de Ley que se somete a informe tiene como antecedente más próximo las disposiciones de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón (en adelante, Ley 3/2011), a la que pretende sustituir, según se señala en la Disposición derogatoria del Anteproyecto. La nueva regulación mantiene en su mayoría las disposiciones de la citada norma, que ya fueron en su momento informadas por esta Junta (Informe 4/2011, de 19 de enero). El Anteproyecto mantiene además las disposiciones introducidas en la Ley 3/2011 con ocasión de las reformas que se llevaron a cabo a través de la Ley 3/2012, 8 marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (cuyas disposiciones fueron objeto del Informe 22/2012, de 22 de noviembre de esta Junta), de la Ley 2/2016, de 28 enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, y más recientemente por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas (en relación con la cual esta Junta emitió su Informe 20/2015, de 30 de diciembre).

También se mantienen las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley 3/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, para la profesionalización de los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, así como por el Decreto-Ley 1/2018, de 20 de marzo, de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía.

Sin perjuicio de que el texto de la Ley 3/2011 haya ido actualizándose de manera periódica con las reformas y modificaciones parciales indicadas, es preciso que la legislación aragonesa se sincronice con el marco jurídico vigente, contenido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.

Y ha de tenerse en cuenta, igualmente, el mandato presente en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (en adelante, Ley 1/2021), de redactar un texto refundido para dotar de mayor seguridad jurídica la aplicación de la normativa contractual de la Comunidad Autónoma, puesto que el régimen de contratos en Aragón se había ido dispersando con el transcurso del tiempo y la aprobación de nuevas normas que, gozando de independencia respecto a la Ley 3/2011, resultaban cruciales para la comprensión y aplicación del derecho de los contratos en Aragón. En ese sentido, desde esta ley se aspira a concentrar en un único texto las principales reglas autonómicas de rango legal que incidan sobre la contratación, facilitando a los operadores jurídicos la aplicación y conocimiento del derecho vigente. Dispersión, refundición y desactualización son los motivos primordiales para tramitar una nueva norma que, en definitiva, genere en el aplicador seguridad jurídica.

Además de los factores legales, varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional juegan un papel destacado a la hora de valorar la oportunidad y necesidad de proceder a una



renovación de la legislación aragonesa en materia de contratos del sector público. Las sentencias 237/2015, de 19 de noviembre, y 68/2021, de 18 de marzo, del Tribunal Constitucional han contribuido a perfilar con mayor precisión el alcance y contornos de la legislación básica en relación con el conocimiento que se disponía durante la elaboración de la ley anterior, y permiten una mejor delimitación de las competencias de ambas Administraciones en materia de contratación pública que procedemos a analizar antes de entrar en el estudio detallado del Anteproyecto de Ley.

III.- LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL EN LA MATERIA, SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 68/2021, DE 18 DE MARZO. COMPETENCIA AUTONÓMICA DE DESARROLLO DE ESTA LEGISLACIÓN BÁSICA.

Conviene hacer referencia con carácter previo a las competencias que legitiman a la Comunidad Autónoma de Aragón para aprobar la regulación proyectada, así como la incidencia que sobre la misma tiene el ejercicio por el legislador estatal de sus competencias derivadas del art. 149.1.18ª de la Constitución, por el que se reserva al Estado la competencia exclusiva para aprobar *“la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”*, materializado en la LCSP.

Debe recordarse que la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido en su Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, una competencia genérica de *“desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales”*, y una competencia más específica sobre *“régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma”* (art. 75.11 y 12), títulos ambos que el propio texto estatutario califica como *“competencias compartidas”*.

En lo que se refiere a las competencias normativas en materia de contratación pública, el Tribunal Constitucional ha declarado que *“la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril, FJ 5; en el mismo sentido, SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6, y 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).

En línea con lo anterior, en la STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 5, a), se incide de nuevo en que las reglas que regulan *“los actos de preparación y adjudicación [...] garantizan [...] que la contratación se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y aseguran, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. En definitiva, estas reglas pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las Administraciones [SSTC 141/1993, de 22 de abril, FFJJ 5 y 6 b); 56/2014, de 10 de abril, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos”*.



De este modo, serán normas básicas las que estén en conexión con tales garantías y principios *“mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencias para ello”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, FJ 5; y Sentencia 237/2015, de 19 de noviembre).

En el mismo sentido se ha vuelto a pronunciar recientemente el Tribunal Constitucional en Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, que resuelve estimando parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4261-2018, promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra diversos preceptos de la LCSP: *«Solo es constitucionalmente legítimo que el legislador estatal prevea la aplicación de sus normas a las comunidades autónomas allí donde se halla habilitado por un título competencial específico que le permita disponer tal cosa. Como el Tribunal ha declarado, la cláusula de supletoriedad no permite que el derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia; el Estado no puede, excediendo el tenor de su título competencial en materia de contratación pública y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las comunidades autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias»* (fundamento jurídico 9 STC 68/ 2021).

Sin perjuicio del análisis detallado, se considera *grosso modo*, y como indica la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos en sus alegaciones de fecha 20 de diciembre de 2021, que *“el anteproyecto es respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

IV.- ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La propia denominación del Anteproyecto de Ley que va a sustituir a la vigente Ley 3/2011, *“uso estratégico de la contratación pública”*, nos sitúa ante una política promovida desde las instituciones comunitarias con la que se persigue dar utilidades suplementarias a los vastos recursos financieros movilizados por la contratación de las distintas Administraciones públicas, para la consecución de objetivos relacionados con la protección ambiental, la protección social y la innovación, enmarcada en la Estrategia Europa 2020 y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel internacional, y plasmada, entre otros instrumentos orientativos o normativos, en la llamada *“cuarta generación”* de directivas en materia de contratación pública.

En el Preámbulo se justifica la elaboración de la norma en la necesidad de alinear la regulación autonómica sobre contratación pública con los objetivos perseguidos por las últimas reformas legislativas en esta materia, tanto a escala europea como nacional, con las que se ha buscado la mejora de la eficiencia del gasto público en contratación pública y un mejor uso de la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes por las entidades contratantes. El momento es el oportuno, según se señala, una vez establecidas las disposiciones básicas en la materia a través de la LCSP.

El Anteproyecto sometido a informe consta de un índice, un preámbulo (Exposición de Motivos) y una parte dispositiva integrada por un total de ciento treinta y nueve artículos, que



se distribuyen en cuatro títulos, doce disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Por razones sistemáticas, analizaremos en primer lugar la parte expositiva del Anteproyecto de Ley, para a continuación estudiar la parte dispositiva, resaltando las novedades más importantes que introduce en el ordenamiento jurídico autonómico.

1. Exposición de motivos.

La parte expositiva del Anteproyecto de Ley, denominada acertadamente EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, desde el punto de vista de la técnica normativa cumple con las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de fecha 28 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno (B.O.A. núm. 119, de 19 de junio de 2013), que fueron modificadas por Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2015 del Consejo Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Presidencia en el B.O.A. núm. 251, de 31 de diciembre de 2015.

Las Directrices elevan la calidad técnica de las normas, en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 de la Carta Magna, mediante la mejora tanto de la calidad técnica, como de la calidad lingüística de todas las normas, con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones, y son obligatorias en la redacción de Anteproyectos de leyes en nuestro ámbito autonómico de conformidad con el artículo 37.5º. de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Así, la *Directriz 1. División*, señala que “*Los anteproyectos de ley (..) 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*”.

La parte expositiva cumple esta previsión, así como la *Directriz 10. Denominación de la parte expositiva*, al establecer que “*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*”.

Además, si la parte dispositiva de la disposición es larga, como es el caso, podrá dividirse en apartados, como así se ha hecho correctamente en el Borrador de Anteproyecto de Ley remitido, identificándose con “*números romanos centrados en el texto*”.

Y sobre su contenido, la *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*”, y en este sentido, la parte expositiva cumple con las finalidades expuestas.

Únicamente destacar, por su distorsión, que al introducir la materia de gobernanza en materia de contratación pública, se afirma en la Exposición de Motivos que se incorpora para los municipios de población inferior a 250 habitantes un supuesto especial de abstención de los cargos electos que deban participar en la decisión de adjudicación de un contrato, cuando el contratista sea una de las personas afectadas por la causa de prohibición de contratar prevista



en el art. 71.1.g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, relativa a los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, cuestión que luego realmente no se regula en el articulado del Anteproyecto de Ley, que dedica a esta materia el Título IV (y último).

Así también, en el apartado III de la Exposición de Motivos, se constata un error al indicar que la Ley consta tres disposiciones transitorias y cinco finales, por lo que deberá adaptarse.

2. Título I. Disposiciones Generales (artículos 1 a 4).

Entrando al análisis de la parte dispositiva del Anteproyecto, el Título I, denominado DISPOSICIONES GENERALES, delimita el objeto de la norma, a la vez que anuncia y establece como pilares de la Ley, el fomento de una contratación pública planificada, profesionalizada, tecnológica y transparente; la promoción de una contratación pública ecológica, socialmente responsable e innovadora; y alcanzar un desarrollo sostenible, que redunde en la creación de un tejido empresarial sólido y responsable, con especial atención a la pequeña y mediana empresa, y a los profesionales autónomos.

Se hace alusión, asimismo, a la gobernanza, pero no como una estructura formal o declaración de principios, o un concepto meramente “*organizativo*”, sino que vaya mucho más allá pues este sistema de gobernanza se concibe como un principio transversal que inspira toda la regulación de la Ley, y que además de coadyuvar a alcanzar las finalidades esenciales que acabamos de describir, deberá garantizar la asistencia a la contratación pública, la participación, el control y la supervisión de la actividad contractual de las Administraciones Públicas aragonesas.

Dentro de este título se fija también el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley (artículo 2), que comprende a todas las entidades del sector público autonómico y local de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se incluyen pues los entes locales, si bien se matiza ya *ab initio* que será de aplicación “*en los términos y con el alcance que en la misma se determina*”, que tendremos que ir analizando.

El Título I continúa, en el artículo 3.1, enumerando los principios rectores de la Ley, no sólo los principios individuales “*tradicionales*” de la contratación pública: publicidad y transparencia eficaz de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre las empresas licitadoras..., sino que se incluyen algunos más novedosos, como son la obligación de proporcionar entornos de contratación accesibles para todos los operadores económicos, en especial a las pequeñas y medianas empresas que integran el tejido empresarial de la Comunidad Autónoma; la racionalización de la contratación pública, a través de las técnicas previstas en esta ley o promoviendo la compra conjunta, especialmente en el ámbito de la innovación; la obligación de garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados; o el respeto a los principios de acceso y diseño universal.

Además, el apartado segundo de este precepto establece la obligación de que se incorporen, de manera transversal y preceptiva, criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, tal como posteriormente analizaremos pues se dedica el Título II del Anteproyecto de Ley a su regulación, con el fin de proporcionar una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual y conseguir una mayor eficiencia en la inversión de los fondos públicos, atendiendo al conjunto de las políticas públicas y a los



objetivos de desarrollo sostenible.

Igualmente, se facilitará el acceso a la contratación pública de la pequeña y mediana empresa, los profesionales autónomos, así como de las empresas de economía social, con especial atención a los centros especiales de empleo y centros de inserción social; y finaliza la redacción con una importante mandato (con el fin de garantizar la competencia efectiva en los mercados), dirigido a los poderes públicos aragoneses, que deberán excluir en su actuación cualquier decisión o práctica que pueda obstaculizar, restringir o falsear la competencia, velando especialmente por el respeto de la legislación en materia de competencia cuando pueda verse comprometido el interés público.

Todos estos principios rectores de la contratación pública se reconocen como criterios de interpretación y aplicación del conjunto de las disposiciones del texto, según el artículo 4 del Anteproyecto de Ley, en conexión con el Derecho de la Unión Europea y la legislación básica estatal; además de la jurisprudencia y la doctrina que establezcan la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Es evidente, atendiendo al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, en concreto al artículo 1.6 del Código Civil que dispone que *“La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”*, que sólo tiene tal consideración jurisprudencial en nuestro ordenamiento jurídico la doctrina dictada por el Tribunal Supremo, de carácter jurisdiccional; por ello, la *“doctrina administrativa”* de los órganos superiores en nuestro ámbito autonómico, como son la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, puede ser de aplicación preferente a la contratación pública en Aragón siempre y cuando estén subordinados a la doctrina jurisprudencial en la materia, o como precisa el inciso final del precepto, *“con respeto a la fijada por la jurisprudencia”* (que debe entenderse en el sentido expuesto para no vulnerar nuestro sistema de fuentes del Derecho).

3. Título II. Uso estratégico de la contratación pública (artículos 5 a 73).

Este título se divide en cuatro capítulos, (y éstos, a su vez, en Secciones), que abarcan un total de sesenta y nueve artículos, siendo el más extenso de la norma por el papel esencial que desempeña dentro de ella, y donde se va a regular sucesivamente medidas relativas a la planificación de la contratación pública, la racionalización de la contratación pública, la contratación pública como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación, y la calidad en la ejecución y resolución del contrato.

El artículo 5 recoge un concepto muy amplio de uso estratégico a efectos de ley, tal y como aclara la propia exposición de motivos y recoge el informe justificativo de la Dirección General de Contratación, y esta amplia visión del uso estratégico de la contratación pública no puede merecer en principio reproche alguno, concretándose en una serie de instrumentos de planificación y racionalización de la misma, así como medidas- criterios medioambientales, sociales y de innovación, y tendentes a mejorar la calidad en la ejecución y resolución del contrato, que son los que debemos analizar detenidamente.

3.1. Planificación de la contratación pública.



El Capítulo I de este Título II, titulado “*Planificación de la contratación pública*”, se divide en dos secciones y tiene como objeto, por un lado, la planificación de la actividad contractual en sentido estricto y, por otro, la planificación de los recursos humanos dedicados a la contratación, bajo una lógica de profesionalización.

La planificación de la actividad contractual a que se refiere el artículo 6 del Anteproyecto de Ley se realizará a través del plan general de contratación y de los programas anuales de licitación.

El **Plan General de Contratación** (en adelante, PGC), regulado en el artículo 7, cumple con lo previsto en el art. 28.4 de la LCSP, que establece la obligatoriedad de un “*plan de contratación*”, que deberá tener carácter público: “*Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada*”. Este artículo, que tiene carácter básico, fue impugnado por el Gobierno de Aragón ante el Tribunal Constitucional y el fundamento jurídico 6.C.a) de la STC 68/2021 reconoció su constitucionalidad, desestimando el recurso.

Efectivamente, un texto legal como el propuesto parece el lugar adecuado para desarrollar el procedimiento de elaboración y los contenidos de ese plan de contratación, que puede ser un instrumento idóneo no sólo para reforzar la transparencia y promover la concurrencia, sino también para coordinar objetivos entre diversos departamentos de cara a dar una funcionalidad estratégica a la contratación, sobre todo en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma o de los grandes municipios.

El PGC incluirá, en su caso, una relación indicativa de la actividad contractual que se prevea realizar a lo largo de la legislatura, su estimación económica, duración y otras circunstancias de especial relevancia. En el caso de los entes locales la aprobación del PGC corresponderá al Pleno de la Corporación según dispone el artículo 9.1 del Anteproyecto de Ley. Resulta discutible que, cuando se trata de municipios de gran población, la competencia para la aprobación del PGC no corresponda a la Junta de Gobierno, a la que se remite el apartado 2 del artículo 9 para la aprobación de los programas anuales. Por ello, y a la vista de la referencia en la Exposición de Motivos a la aprobación por el Pleno en todo caso de las directrices de contratación, se considera necesario la adecuación de las referencias contenidas el texto del Anteproyecto relativas a las competencias de las entidades locales, ajustándolas a la normativa básica de régimen local.

Por otro lado, se propone concretar el plazo de aprobación del PGC, unificándolo para la Administración autonómica y para los entes locales y fijándolo en seis meses desde el inicio de la legislatura, en concordancia con lo dispuesto respecto a la aprobación del Plan de Gobierno en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en su artículo 14.

Como segundo instrumento de planificación, el artículo 8 del Anteproyecto de Ley regula los **programas anuales de licitación**, estableciendo la obligación de cada departamento del Gobierno de Aragón y las entidades del sector público autonómico (obligación que el artículo 9 extiende a las Diputaciones Provinciales, las Comarcas y los Municipios de más de 5.000



habitantes) de aprobar un programa anual de licitación en el mes siguiente a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente, previa evaluación del grado de ejecución de los contratos, atendiendo especialmente a la de aquellos que persigan la satisfacción de necesidades recurrentes, al objeto incrementar su eficacia, eficiencia y sostenibilidad, social y medioambiental.

En relación con el contenido del programa anual de contratación de los entes locales a que se refiere el artículo 9 en su apartado 2 señalando que será el “mínimo” indicado en el artículo 8, se propone suprimir la expresión “mínimo”.

Finalmente, en lo relativo a planes y programas de contratación, la Junta propone la supresión del artículo 10 del Anteproyecto de ley, sobre valoración económica de planes y programas, al tratarse de una materia ya regulada en la legislación sectorial correspondiente, de hacienda y presupuestaria.

La sección segunda del Capítulo I, además de continuar por la senda de la **profesionalización de la actividad contractual** (artículo 11) iniciada con 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 adoptan 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, se hace eco de los últimos trabajos al respecto, tales como el Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública de la Unión Europea, elaborado por la Comisión Europea en 2020, y opta por facilitar la formación, la especialización y el desarrollo profesional de todos los agentes intervinientes en la contratación pública, desde una dimensión multidisciplinar y estratégica.

La formación se concibe como el instrumento esencial para lograr esta profesionalización, valorándose positivamente por esta Junta la inclusión de una regulación específica de la materia, así como las posibilidades que ofrece de cara al impulso de la carrera horizontal de los empleados públicos.

El artículo 12 distingue entre una formación general en materia de contratación pública destinada al personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, pudiendo extender el plan de formación a todo el sector público autonómico y local mediante la formalización de los convenios correspondientes; y una formación especializada que comprenderá, como mínimo, las competencias específicas horizontales, previas y posteriores a la adjudicación. A estos efectos, el artículo 12. b) del Anteproyecto define cuáles son esas competencias horizontales, previas y posteriores a la adjudicación.

Esta formación específica distinguirá los niveles básico, intermedio, avanzado y experto. En todo caso, se reforzará la formación en materias tales como la subrogación laboral, la integración de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social en el mercado de trabajo, el acceso a los servicios públicos desde un punto de vista social, la contratación pública circular, el coste del ciclo de vida de un bien o servicio, el cálculo de la huella de carbono, la huella hídrica, el ecodiseño y cualquier otro mecanismo que permita retener el valor de los materiales en la economía durante el mayor tiempo posible, tanto por la reducción del uso de materias primas no renovables y la producción de residuos, como por el uso de energías renovables.



Junto con esta formación general y formación especializada o específica en materia de contratación pública, como instrumentos adicionales en aras a lograr la citada profesionalización en este ámbito, también se introduce la doble obligación para la Administración autonómica de diseñar, en colaboración con las direcciones generales competentes por razón de la materia, un programa específico para la formación de personal al servicio de la administración pública para promover la investigación y la innovación tecnológica, medioambiental y social en la redacción de la documentación técnica de los pliegos, y de proceder a la adecuación de los perfiles profesionales del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para integrar las unidades de apoyo a la contratación pública previstas. En este punto debe modificarse el inciso final de la letra d de este artículo 12, que se refiere y remite, por error, al artículo 94 del Anteproyecto de Ley, en lugar de al artículo 91, tras la modificación de la numeración que se ha llevado a cabo (quedando la redacción final como sigue: “*las unidades de apoyo a la contratación pública previstas en el artículo 91 de esta ley*”).

3. 2. Racionalización de la contratación pública.

La racionalización técnica de la contratación se regula en el Capítulo II de este Título II del Anteproyecto de Ley (artículos 13 a 23) y comprende un conjunto de instrumentos que, por sus características, permiten garantizar una mejor eficiencia de la gestión administrativa, agrupando necesidades comunes y unificando sistemas de licitación de diferentes órganos de contratación. A través de ella, no solo se reducen los costes asociados a la gestión administrativa y a los recursos humanos, sino que se obtienen mejoras que redundan de forma positiva tanto en el precio, como en la calidad en su conjunto de los bienes y servicios adquiridos.

Para conseguirlo, dentro de los límites de la legislación básica, este Capítulo II regula los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición y los sistemas de contratación centralizada, crea la Central General de Compras y posibilita la creación de centrales sectoriales, al tiempo que facilita la adhesión a estas centrales, para finalizar con la regulación de la compra conjunta.

La racionalización de la contratación pública se constituye como uno de los principios básicos inspiradores de la eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de todos los poderes públicos aragoneses, contribuyendo así mismo al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y eficiencia del gasto público. Con esta clara doble finalidad, previsión importante es la contenida en el artículo 13.3. del Anteproyecto de Ley, al determinar que estas técnicas de racionalización de la contratación pública serán de preferente utilización para la tramitación de licitaciones de obras, servicios y suministros que de manera habitual requiera la prestación de servicios públicos, incluyendo contratos de tracto sucesivo o que satisfagan necesidades reiteradas a lo largo de varios ejercicios presupuestarios, así como (artículo 14) la necesaria coordinación entre los órganos de contratación y el impulso de la cooperación de los poderes adjudicadores del sector público en las áreas donde se detecte la existencia de necesidades compartidas, con el fin de programar y evaluar la aplicación de distintos sistemas de contratación para optimizar recursos y obtener mejores condiciones en mercado.

Son técnicas de racionalización de la contratación pública, como ya hemos adelantado, los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición y la contratación centralizada, y que



siguen la legislación básica en la materia (artículos 218 y siguientes de la LCSP).

En la regulación de los acuerdos marco, prevista en el artículo 15 del Anteproyecto, se aconseja la eliminación de la referencia a la “adjudicación automática” de los contratos derivados cuando hay una única empresa adjudicataria, puesto que la expresión puede dar lugar a confusión en los contratos que no son tracto sucesivo.

Se considera acertada la tramitación prevista en el artículo 17 para los contratos derivados, ya que en la vigente ley 3/2011, con la modificación introducida por la ley 1/2021, solo se indican los supuestos que no están sometidos a fiscalización previa, como indica la letra f).

Como precisión de carácter terminológico, se sugiere eliminar en el apartado 2 del artículo 18 la expresión “compra” de obras, así como sustituir en el apartado 3 la referencia a contratos de homologación por la relativa a contratos para la adquisición de obras, servicios o suministros homologados.

Así, como novedad más destacada en esta materia de racionalización de la contratación pública, el artículo 19 del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con la habilitación prevista en el artículo 228.1º de la LCSP, *Creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales*, introduce la figura de la Central General de Compras de Aragón, que se constituye como el órgano administrativo especializado encargado de la gestión de los procesos de licitación de obras, suministros o servicios de naturaleza transversal y necesaria para el funcionamiento de los servicios públicos, que sean declarados objeto de homologación o de adquisición centralizada, destinados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus organismos públicos, así como el resto de entes del sector público autonómico y entidades locales que se adhieran.

La Central de Compras de Aragón tendrá como función principal licitar la adquisición de obras, suministros o servicios declarados objeto de centralización u homologación, mediante cualquiera de las técnicas de racionalización de la contratación, así como autorizar excepcionalmente la adquisición de servicios y suministros o de obras declarados objeto de homologación o de adquisición centralizada fuera del sistema de contratación centralizada, previa justificación de la causa que lo motiva, coordinar la actuación de las centrales sectoriales de compras, gestionar el catálogo de contratación centralizada y controlar todos los procesos de contratación derivada de contratos de homologación tramitados por la Central que realicen los diferentes órganos de contratación del sector público.

De igual modo, y a propuesta de los departamentos afectados, o de sus organismos públicos (a través de su departamento de adscripción) el Gobierno de Aragón podrá crear también centrales sectoriales de compra (artículo 20), cuando por razón de la materia o por causa de la organización territorial, resulte justificado unificar la competencia para contratar en aras de una mayor eficiencia en la gestión y adquisición de determinados bienes o servicios.

Su creación y modificación, debidamente motivadas, se efectuará por decreto del Gobierno de Aragón, y requerirá antes de la misma constitución informe preceptivo de la Comisión de Contratación Centralizada.

También se promoverá la creación de centrales sectoriales en las Diputaciones Provinciales y las Comarcas para la adquisición de determinados bienes o servicios cuando por razón de



la materia o del ámbito territorial existan intereses locales compartidos. Su creación, modificación, así como la declaración de prestaciones de interés local, deberá estar debidamente motivada y requerirá aprobación del Pleno de la Corporación.

Además, los entes del sector público autonómico y entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón podrá adherirse al sistema de contratación centralizada encomendado a la Central General de Compras de Aragón o a las centrales sectoriales que se creen, conforme se determine reglamentariamente. En relación con ello, debe corregirse la expresión del artículo 21.1 y referirse a los entes del sector público autonómico y “entidades locales” de la Comunidad Autónoma.

Dispone el inciso final del referido precepto que en ningún caso se podrá estar adherida a varias centrales de compra para la adquisición de los mismos bienes o servicios, se prohíbe expresamente esta duplicidad.

Estas adhesiones podrán tener carácter general o específico. La adhesión general comprenderá la totalidad de los suministros, servicios y obras cuya contratación resulte necesaria para el ente público; y la adhesión de carácter específico se extiende únicamente a determinadas categorías de bienes, servicios y obras conforme a lo previsto en el documento de adhesión.

Igualmente, el artículo 22 del Anteproyecto de Ley prevé la posibilidad de que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los restantes entes del sector público autonómico puedan adherirse a sistemas externos de contratación centralizada de otras administraciones o entes del sector público. La adhesión se efectuará por acuerdo del Gobierno de Aragón conforme a lo previsto en la normativa aplicable (en este caso el artículo 228.3º de la LCSP, que, a su vez, remite al procedimiento regulado a continuación, es decir, en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 229 de la LCSP *Contratación centralizada en el ámbito estatal; adhesión al sistema estatal de contratación centralizada*) y requerirá también informe preceptivo de la Comisión de Contratación Centralizada.

Además, y sin perjuicio de la utilización preferente de las técnicas de racionalización en la contratación pública, así como la adhesión a los sistemas de contratación centralizada que acabamos de analizar, los entes del sector público podrán acudir también al sistema de contratación conjunta.

Así, se introduce como novedad en el artículo 23 del Anteproyecto de Ley, donde se define a la contratación conjunta como el acuerdo entre dos o más entes del sector público, que gozan de plena autonomía e independencia, en virtud del cual se confía a uno de ellos la gestión del procedimiento de contratación de obras, servicios o suministros, o alguna fase del mismo, en nombre del resto, cuando existan intereses o necesidades comunes. En todo caso, la responsabilidad derivada de todas las fases de contratación será conjunta, salvo que el acuerdo prevea expresamente el reparto de aquella.

En el apartado 3 del citado artículo se dispone que el acuerdo de contratación conjunta se articulará a través de un convenio, si bien esta Junta propone suprimir la obligación de firma de convenio en todo caso, con el fin de facilitar o simplificar su tramitación, quedando la regulación de este precepto circunscrita al contenido mínimo del acuerdo de contratación conjunta, que deberá determinar, según se detalla en el texto del Anteproyecto, el reparto de



competencias en la gestión de cada fase del procedimiento de licitación y ejecución del contrato, identificando a la entidad o entidades que asumen las funciones de órgano de contratación, la elaboración de los pliegos en su caso, así como la tramitación del procedimiento hasta la adjudicación y formalización del contrato, la responsabilidad en la ejecución y liquidación del contrato; el procedimiento de contratación elegido, el sistema de seguimiento de cada una de las fases de la licitación y control de la ejecución de la contratación, la forma de financiación de la licitación conjunta y el sistema de pago a la contratista, y en su caso, la titularidad de las obras o suministros resultantes.

También novedosa, y con el fin de promover la utilización de estos acuerdos de contratación conjunta, acabando la regulación de la racionalización de la contratación pública, resulta la previsión normativa del artículo 23.4º. del Anteproyecto de Ley, que introduce la competencia del departamento competente en materia de contratación pública para aprobar convenios tipo, que -siguiendo la sugerencia de esta Junta- serán modelos de acuerdo, con el contenido mínimo legal descrito.

3.3. La contratación pública como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación.

Este capítulo, integrado por los artículos 24 a 57, parte de la idea, comúnmente aceptada en la actualidad, de que la contratación pública supone algo más que una forma de provisión de bienes, servicios y obras para el sector público, o más bien, que, dentro de esta dinámica de provisión, la relación calidad-precio de las prestaciones ha de determinarse ponderando el impacto medioambiental y social de los contratos, o sus repercusiones en la promoción de la innovación.

La contratación pública estratégica comprende la contratación ecológica, la contratación socialmente responsable y la contratación de innovación, y tiene por objeto aumentar el valor añadido y la repercusión del procedimiento y del gasto público, contribuyendo así al cumplimiento efectivo de los objetivos de las políticas económica, social y medioambiental a escala local, regional, nacional y de la UE, que debemos analizar.

Para ello, la Comisión Europea plantea la necesidad de abandonar el modelo discrecional-obligatorio de la cuarta generación de Directivas, en el que se fijan unos fines vinculantes, pero no los medios desde dónde materializarlos, para dar paso a otro modelo en el que parte de los medios se establezcan de antemano. Conforme a la propuesta de la Comisión, en las licitaciones de determinados sectores resultaría imperativo incluir unos requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución, previamente marcados desde una disposición de carácter legal.

Este planteamiento, novedoso en relación a las Directivas, no lo es tanto tomando de referencia al derecho nacional, al haberse dado algunos pasos en esa dirección. El artículo 202 de LCSP obliga a incluir al menos una condición especial de ejecución de naturaleza ambiental, social o innovadora. Con más detalle, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en sus artículos 22.3 y 31, contempla una serie de medidas obligatorias para ciertos tipos de objeto contractual, como analizaremos a continuación.

Del mismo modo, en Aragón, con intensidad variable, entre otros, contienen previsiones de este tipo en el artículo 74 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las



personas con discapacidad en Aragón; el artículo 25 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón; o el artículo 112 del Texto Refundido de la Ley de Montes de Aragón.

Este capítulo sigue la estela de las normas citadas y profundiza en ella, teniendo presente que el legislador europeo, tal y como señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia, de 30 de enero de 2020, Tim SpA, con el artículo 18.2 de la Directiva 2014/24/UE, ha elevado el cumplimiento en la ejecución de los contratos de las exigencias sociales, laborales y medioambientales que resulten aplicables al estatus de principio general de la contratación, cuando dice:

«El artículo 57, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la entidad adjudicadora tiene la facultad —o incluso la obligación— de excluir al operador económico que ha presentado la oferta de la participación en el procedimiento de licitación cuando se constate que concurre el motivo de exclusión previsto en la citada disposición con respecto a alguno de los subcontratistas mencionados en la oferta de dicho operador económico. En cambio, esa misma disposición, en relación con el artículo 57, apartado 6, de dicha Directiva, y el principio de proporcionalidad se oponen a una normativa nacional que establezca tal exclusión con carácter automático».

La primera sección de este Capítulo III define dos instrumentos de apoyo a la contratación social, ambiental e innovadora, como son las directrices y los catálogos de cláusulas. De naturaleza complementaria, las directrices y los catálogos se distinguen por el órgano que las aprueba, siendo en el primer caso el Gobierno de Aragón o, en el supuesto de los entes locales, el Pleno, y en el segundo la Dirección General del Gobierno de Aragón competente en materia de contratación.

Esta distinta competencia orgánica en cuanto a su aprobación repercute sobre el grado de vinculación de su contenido. Los catálogos de cláusulas se conciben exclusivamente como una guía para los órganos de contratación, un muestrario de posibilidades previamente analizadas desde el plano jurídico y material; mientras que las directrices, por el contrario, si así se establece en su acuerdo de aprobación y en los términos del mismo, serán vinculantes.

Previsión importante es la introducida en el artículo 27 del Anteproyecto de Ley, que determina que el cumplimiento de estas directrices y cláusulas de contratación pública ecológica, socialmente responsable y de innovación será evaluado y controlado, finalizada la ejecución del contrato, en el acta de recepción o documento equivalente.

Se aconseja, a este respecto, precisar el contenido del apartado 1 del precepto, de modo que se refleje con mayor claridad cómo ha de constatarse la evaluación y control del cumplimiento de las directrices citadas.

Igualmente, procederá el examen del grado de cumplimiento de estas directrices y cláusulas como parte de la información recabada para la elaboración del informe de supervisión que compete a la Junta de Contratación Pública de Aragón, que por mandato del artículo 119 del Anteproyecto de Ley asumirá en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón como órgano equivalente las competencias y funciones asignadas en el sector público estatal a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

a) Contratación Pública Ecológica.



La contratación pública ecológica (CPE) es una importante herramienta para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles.

En un entorno mundial que tiene como objetivo fundamental crecer de forma sostenible, se debe tener en cuenta que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, por Resolución de 25 de septiembre de 2015, el documento “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, en el que se reconoce que es este uno de los mayores desafíos del futuro inmediato. La Agenda plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada Estrategia Europa 2020, dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y las medidas de CPE introducidas por el Anteproyecto de Ley siguen la senda iniciada por la legislación estatal con el artículo 31 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, dedicado a la contratación pública, que dispone:

«1. De conformidad con lo establecido en 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, en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deberán ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente. Para ello, la contratación de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal incorporará, de conformidad con el artículo 126.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como prescripciones técnicas particulares en los pliegos de contratación, criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático. A tal efecto, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Hacienda elaborarán un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra el cambio climático mencionados en este apartado y en el que se identificarán tales criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono, incluidos los relacionados con una alimentación sostenible y saludable. En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental.»

Pero, adicionalmente, como criterios específicos, el apartado 2 de este precepto añade:

«para la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra incluirán, entre los criterios de adjudicación, algunos de los siguientes:

- a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten.*
- b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones.*
- c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil.*
- d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas.*
- e) Medidas de adaptación al cambio climático.*
- f) Minimización de generación de residuos*



Para concluir que “3. en las licitaciones de redacción de proyectos, de contratos de obra o concesión de obra se podrán incluir, como prescripciones técnicas, alguna de los siguientes:

a) Que la madera que se utilice en las construcciones proceda de bosques gestionados de forma sostenible y atendiendo a su huella ecológica.

b) Actuaciones de repoblación forestal con especies autóctonas, como medida compensatoria para paliar la huella de carbono resultante de la ejecución de la obra o servicio objeto de licitación.»

La redacción de este extenso precepto dedicado íntegramente a la contratación pública, incorporando aspectos novedosos respecto de los contemplados en la LCSP, determinó en el momento de aprobación del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética una superposición de dos leyes simultáneamente vigentes aplicables a la misma materia (contratación pública). Esta realidad evidenciaría una incorrecta técnica normativa y supondría una agresión a la integridad del principio de seguridad jurídica, razones que determinaron que la introducción de este precepto fuera objetada -durante la tramitación del anteproyecto de Ley- tanto por parte de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, como del Consejo de Estado en dictamen número 204/2020, de 12 de marzo de 2020.

Desarrollando el mandato legal del artículo 31.1º de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, por Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, vigente para el período 2018-2025.

El artículo cuarto de esta Orden determina que con el fin de ayudar a los órganos de contratación de los Estados miembros, la Comisión Europea ha desarrollado unos criterios de contratación pública ecológica para los bienes, obras y servicios que se consideran prioritarios; de acuerdo con las competencias de la Administración General del Estado y con los criterios de contratación pública ecológica fijados por la Comisión Europea se consideran bienes, obras y servicios prioritarios, a los efectos de este plan, hasta 20 grupos de los mismos (...). Y con el fin de lograr los objetivos de la contratación pública ecológica, en la que se promueva una mayor participación de la PYME, los órganos de contratación podrán utilizar como posibles los criterios de selección, los criterios de adjudicación, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales de ejecución de los contratos relativos a los bienes, obras y servicios que se detallan en la tabla adjunta en el marco de las Directivas de contratación.

Para concluir, en el artículo sexto, relativo a la *Huella de carbono*, se afirma que los bienes, servicios y productos que adquiere la administración pública suponen un impacto sobre el calentamiento global, es decir, tienen asociada una huella de carbono. La administración debe esforzarse en reducir su huella de carbono, y consecuentemente, en adquirir bienes, servicios y productos con la menor huella de carbono posible calculada de forma comparable.

Se entiende necesaria, por tanto, la inclusión en el proceso de contratación de los 20 grupos de bienes, obras y servicios prioritarios que trata el Plan de un criterio de adjudicación que valore la inscripción en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo) o esquema similar, en el marco de lo previsto en las Directivas sobre contratación y en la legislación de desarrollo. Este registro garantiza que la organización no solo calcula las emisiones derivadas de su actividad, sino que también tiene en marcha un plan de reducción.



Así, esta sección (artículos 28 a 37 del Anteproyecto) agrupa un conjunto de medidas de naturaleza medioambiental y ecológica, relativas a los contratos cuyo objeto requiera evaluación de impacto ambiental; a la reducción de la huella de carbono, introduciendo el artículo 29 medidas muy similares a las estatales analizadas; de mejora tanto en los procesos de adquisición de elementos de consumo, donde los entes del sector público autonómico y local buscarán la mayor eficiencia energética posible, como de mejora de eficiencia energética de las edificaciones; medidas destinadas a la prevención de la generación de residuos, con la introducción del sello Aragón Circular en el artículo 32 del Anteproyecto, de valoración como criterio de adjudicación; del que no se exige su tenencia sino única, y acertadamente, el cumplimiento de los requisitos que dan lugar a su obtención. Todo ello, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, que no faculta a los órganos de contratación exigir a los licitadores certificados específicos sino sólo de los requisitos subyacentes al mismo.

El Anteproyecto prevé la doble obligación de los entes del sector público autonómico de perseguir en su política de contratación pública una estrategia de papel cero, introducida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de realizar las comunicaciones que hayan de practicarse en el marco de los contratos del sector público deberán realizarse a través de medios electrónicos. A este respecto, y con el fin de evitar equívocos en la interpretación del precepto, se sugiere precisar la redacción del apartado 6 del artículo 32, indicando que se refiere a obligaciones del contratista en las comunicaciones que haya de practicar.

Finalmente, se incorporan medidas destinadas a la compra pública responsable de productos forestales, (el artículo 33 del Anteproyecto se manifiesta en términos similares al artículo 31.3º de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático, y tiene su precedente autonómico en el artículo 112 del Texto Refundido de la Ley de Montes de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón); medidas de protección de la salud de las personas contra ruidos y vibraciones; de fomento de la alimentación sostenible primando los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución (medidas de fomento de una alimentación de calidad que parten del artículo 22.3º de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático); medidas dirigidas a lograr una mayor durabilidad en la adquisición de textiles o de productos fabricados predominantemente con textiles, donde se establece que deberá incluirse entre los criterios de adjudicación la durabilidad del bien, asignándole, al menos, el veinte por ciento de la ponderación; o medidas en la adquisición (suministro) de productos de limpieza, o servicios de limpieza, con condiciones necesarias para obtener el reconocimiento de la etiqueta europea ecológica por parte de la empresa licitadora (que también se incluirá como criterio de adjudicación).

b) Contratación pública socialmente responsable.

Se entiende por “*contratación pública socialmente responsable*” (en lo sucesivo, “CPSR”) la contratación que tiene en cuenta una o varias consideraciones de orden social para promover objetivos sociales. La CPSR puede abarcar un amplio espectro de consideraciones de orden social, tales como las oportunidades de empleo, las condiciones de trabajo dignas y el cumplimiento de los derechos sociales y laborales, la inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas (RSE), a la vez que se respetan los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea (TUE)



y las Directivas de contratación.

En la misma línea, en el Informe 16/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se afirma que:

«El concepto de “contratación pública socialmente responsable” engloba diversos objetivos específicos de política social, como fomentar el empleo de personas en situación o en riesgo de exclusión social; la inserción social y laboral de personas con discapacidad física y/o intelectual; el diseño y accesibilidad para todos; la estabilidad y calidad en el empleo; la mejora de la seguridad y salud laboral; la promoción de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; la responsabilidad social de las empresas; las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral; y criterios de comercio justo y compra pública ética. Además, los aspectos sociales pueden combinarse con los aspectos ecológicos en un enfoque integrado hacia la sostenibilidad de las contrataciones públicas.»

La oportunidad y conveniencia de incorporar cláusulas sociales a la contratación es una decisión cuya valoración corresponde al órgano de contratación y debe realizarse de forma singularizada, respecto de cada uno de los contratos, como continúa afirmando el citado Informe 16/2015, cuando establece lo siguiente:

«Deben ser los órganos de contratación los que, valorando las circunstancias de la concreta licitación, decidan la incorporación, o no, de una consideración social. Es decir, los Pliegos tipo de Cláusulas Administrativas Particulares de la Administración autonómica posibilitan, pero no obligan, ni debe ser esa su función, la incorporación de consideraciones sociales en las licitaciones que rigen.»

Y sabido es que la legislación estatal básica, en el artículo 145 de la LCSP, sobre requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, al regular el modo de determinación de la mejor relación calidad-precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, establece, en su apartado 2, que:

«Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, (...), que podrán ser, entre otros, los siguientes: 1º. (...) Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato».

Y en sede de ejecución de contratos, también con carácter básico, el artículo 202 de la LCSP recoge la posibilidad (y la obligación, pues al menos una debe figurar) de establecer condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos. Se añade en el apartado 2 del citado precepto que:

«Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social. (...) Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral,



en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial».

Desarrollando este mandato legal, por Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco 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.

El Plan tiene como objetivo primordial impulsar la contratación pública estratégica socialmente responsable, fomentando el uso por parte de los órganos de contratación de todas las medidas que prevé la Ley 9/2017 en esta materia; tanto en la redacción de los pliegos, como en la sustanciación del procedimiento de licitación, como en la fase de ejecución del contrato correspondiente, estableciendo los criterios o consideraciones sociales que se deben incorporar a los pliegos, “*siempre que sea posible al configurar la licitación en la forma establecida en este Plan y en la Ley 9/2017, en especial de acuerdo con lo establecido en sus artículos 122.2 y 124*”, como criterios de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución del contrato, según las circunstancias oportunas en cada caso, (doble) opción por la que también opta nuestro Anteproyecto que en los artículos 38 y ss. introduce medidas en relación con los contratos del sector público que tengan por objeto el cuidado y la atención social continuada de las personas, donde se ponderará la estabilidad laboral de la plantilla adscrita a la ejecución del contrato, como forma de reforzar el vínculo entre las personas atendidas y el personal asistencial, así como la calidad de las instalaciones del centro asistencial si su gestión corresponda al adjudicatario; la garantía de la indemnidad de las condiciones laborales de los trabajos adscritos a la ejecución del contrato (compromiso que alcanzará también a las empresas subcontratistas), medidas de apoyo al empleo (inserción laboral) con especial atención al fomento de la contratación de personas menores de treinta años, con discapacidad, en riesgo o situación de exclusión social, desempleadas de larga duración de más de cuarenta y cinco años o víctimas de violencia de género, prevista como condición especial de ejecución la contratación de uno o varios de estos colectivos; medidas para garantizar la reserva legal de empleo para personas con discapacidad o para favorecer la subrogación laboral, o medidas para lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y por razón de su orientación e identidad sexual (ya previstas en el artículo 25 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón).

Junto con estos criterios sociales, como principal novedad en esta materia de CPSR, merece especial análisis el artículo 41 del Anteproyecto, que introduce la denominada Responsabilidad social en Aragón, afirmando



«El cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención del sello de Responsabilidad Social de Aragón (RSA) será objeto de valoración como criterio de adjudicación de carácter social en la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para su acreditación, podrá presentarse este sello o cualquier otro medio válido en derecho que proporcione un grado de fiabilidad equivalente.»

Los aspectos clave que impulsa el Sello RSA+ son:

- La conciliación de la vida personal, familiar y laboral, alineándose con las directrices impulsadas por la Dirección General de Igualdad y Familia.
- El impulso de la igualdad en todo tipo de organizaciones, primando las mismas oportunidades y el principio de no discriminación.
- El voluntariado y acción social, promocionándose la colaboración entre empresas y entidades de carácter no lucrativo, con el objetivo de que sea una relación estable entre ambas y fomentando la utilización de la Ventana de la Cooperación.
- El compromiso de las organizaciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Tras estas cláusulas sociales y laborales, el artículo 44 establece los mismos criterios sociales de desempate que introdujo en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 74.4º. de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, ya citado; si tras la aplicación de los criterios persiste el empate, continúa afirmando que será de aplicación lo dispuesto en la legislación básica de contratación pública.

En la sección tercera de este Capítulo III del Título II del Anteproyecto de Ley dedicado a la CPSR se regulan los contratos reservados a empresas de inserción y a centros especiales de empleo con escasas novedades.

Esta reserva podrá establecerse también en relación a otros sistemas o programas de empleo protegido reconocidos por la Ley cuando al menos un treinta por ciento de los empleados que integran la plantilla sean trabajadores con algún grado de discapacidad o en situación de exclusión social.

Y como novedad se reconoce expresamente la posibilidad de establecer como condición especial de ejecución, de forma motivada, la subcontratación de parte de la prestación de los contratos en favor de un centro especial de empleo o una empresa de inserción, procurando que la prestación objeto de la subcontratación se ajuste a las actividades desarrolladas por tales entidades.

Igualmente se establece la obligación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón de fijar, con periodicidad anual, el porcentaje mínimo del importe que han de alcanzar las reservas sociales previstas en esta subsección, en relación al sector público autonómico.

Además, y habiéndose redactado el conjunto del texto bajo la idea de facilitar la participación de las PYME, de forma singular, esta sección finaliza con la redacción de dos preceptos novedosos dedicados a tal finalidad.

Así, y considerando que las PYME participan frecuentemente en los contratos como subcontratistas de una empresa adjudicataria principal, se facilita la acreditación de su solvencia gracias a estos trabajos, mediante los *Certificados de buena ejecución*, previstos en el artículo 48. Las empresas subcontratistas y proveedoras podrán solicitarlo, y la contratista



principal estará obligada a su expedición en el plazo máximo de diez días hábiles, debiendo añadirse “*manifestando expresamente su conformidad con la prestación efectuada*”. El certificado deberá presentarse para su validación por el órgano de contratación. La segunda medida de impulso a la participación de PYMES se recoge en el artículo 49 del Anteproyecto, que reconoce con mayor amplitud la posibilidad de constituir la garantía definitiva a través del sistema de retención en el precio, “*con independencia del valor estimado*”, al disponer que los pliegos de licitación recojan esta posibilidad en todo caso para los contratos de servicios y suministros. Se considera que tal previsión debería igualmente establecerse para los contratos de obras.

c) Contratación pública como instrumento de fomento de la investigación e innovación.

La denominada Compra Pública de Innovación (CPI), concebida para satisfacer el objetivo de la estrategia Europa 2020 de conseguir una inversión en I+D equivalente al 3% del PIB de la Unión Europea, es una actuación administrativa de fomento de la innovación orientada a potenciar el desarrollo de nuevos mercados innovadores poniendo el foco no en la oferta, sino, sobre todo, en la demanda; es decir, la CPI prefigura un esquema en el que son las Administraciones Públicas las que manifiestan sus necesidades y dan la posibilidad a las empresas de proponer soluciones, procediendo a su contratación mediante procesos de licitación (compra de la innovación).

De este modo, la CPI persigue los siguientes objetivos:

- La mejora de los servicios públicos mediante la incorporación de los bienes o servicios innovadores.
- El fomento de la innovación empresarial.
- El impulso a la internacionalización de la innovación empleando el mercado público local como cliente de lanzamiento o referencia.

El Anteproyecto de Ley da un enfoque dual, en la medida en que la parte asociada a la innovación en la contratación pública está incardinada dentro de la visión estratégica de las Directivas, de la que partían igualmente las dos secciones anteriores dedicadas a cuestiones medioambientales y sociales, mientras que los artículos vinculados a la investigación responden, además, a otros factores, como son las demandas manifestadas desde el sector de la investigación.

Tanto el Informe SOMMa: “*Acciones necesarias para salvaguardar la competitividad de la ciencia*”, como su continuación “*Propuestas de modificaciones legislativas en contratación pública en I+D*” -ambos del año 2018-, han sido tomados en consideración al redactar los preceptos citados, con los que, por un lado, se trata de promocionar la innovación y la investigación en los contratos públicos de forma transversal, y, por otro lado, se pretende ayudar a quienes desarrollan de manera directa investigación e innovación dentro del sector público aragonés, mediante la simplificación administrativa, condicionada a que no entrañe una merma de las salvaguardas necesarias que deben presidir cualquier procedimiento de adjudicación, preservando, en todo caso, la integridad de los procedimientos y las reglas básicas de la contratación.

El ámbito de aplicación de la CPI, y por tanto, de las reglas especiales de esta Sección, se limita a los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de la



Comunidad Autónoma de Aragón, dejando fuera por tanto de su ámbito de aplicación a aquellos contratos donde sí actúan y tienen la condición de “Administración”, es decir, “siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación”; La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 80/21 trata esta cuestión, que ya había sido respondida anteriormente por la propia Junta Consultiva del Estado en términos generales en el informe 25/2019, de 25 de mayo de 2020, precisando qué debe entenderse por servicios generales y por gastos de infraestructura del órgano de contratación. El concepto de “servicios generales” hace referencia “a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son exclusivas de un agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación sino que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación”. La expresión “infraestructura” está empleada en este precepto con un significado más coloquial, haciendo referencia “a los elementos materiales que son necesarios para el desarrollo de la actividad del organismo público en cuestión. No en vano la Disposición adicional quincuagésima cuarta no aplica la excepción al umbral de los contratos menores en dos supuestos: tanto en el caso de los contratos de servicios, instrumentados típicamente mediante prestaciones de hacer e identificables con aquellos que son servicios generales, como a los contratos de suministro, que constituyen prestaciones de dar y se pueden referir a la infraestructura del órgano, esto es, a los elementos con que cuenta para realizar su actividad ordinaria, no específicamente atribuida por la especial naturaleza de su actividad”. La concurrencia de cualquiera de estos dos conceptos determina la inaplicación de la especialidad a que aluden los preceptos de esta Sección que analizaremos y que, por tanto, sería de aplicación el régimen general de la LCSP para Administraciones Públicas sin ninguna especialidad, por no tratarse de una actividad de Compra Pública de Innovación.

Definido de modo negativo el ámbito de aplicación de estos contratos de apoyo a la investigación, sobre su régimen de contratación especial ya se ha manifestado esta Junta en su Informe 24/2018, de 31 de octubre, donde concluía:

«Habrá que atender, por tanto, a la nueva Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en vigor desde el 5 de julio de 2018 (día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado), que establece en su Disposición adicional quincuagésima cuarta. Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los Organismos Públicos de Investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.

En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el



valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros».

Y más recientemente, en el Informe 6/2021, de 10 de mayo de 2021, también ha tratado esta Junta la cuestión de los contratos I+D+i al estudiar la figura del contrato menor en el ordenamiento jurídico autonómico:

«Los contratos menores de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de cinco mil euros (5.000 euros), IVA excluido, definidos como gastos menores, disponen de un régimen específico de tramitación regulado en la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Ley 3/2011, equiparándose a los contratos cuyo sistema de abono es el de anticipos de caja fija u otro similar, por lo que también les son de aplicación las excepciones establecidas en el inciso final del artículo 63.4, en el tercer párrafo del artículo 335.1 y en el tercer párrafo del artículo 346.3 de la LCSP.

Tales contratos, por ello, están sujetos a las reglas especiales establecidas en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 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».

Pues bien, la principal novedad del Anteproyecto en esta materia es la posibilidad introducida en el artículo 51 de que los contratos de apoyo a la investigación de valor estimado inferior o igual a 15.000 euros que celebren los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón se adjudiquen directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.

La mejora para los contratos de apoyo a la investigación es evidente porque, respetando lo preceptuado en la D. A. 54ª de la LCSP, que sí alude al artículo 118 por lo que el legislador autonómico no puede introducir alteraciones al ámbito de aplicación de la contratación menor que establece con carácter básico, de 15.001 a 50.000 euros en contratos de servicios y suministros, (exceptuando aquellos destinados a infraestructuras y servicios generales); sin embargo, en la horquilla que queda entre los 0,1 y 15.000 euros sí que existe el margen de adaptación que deriva de los artículos 318 y 321 de la LCSP, porque en ellos no se hace referencia al contrato menor ni a los artículos que lo regulan.

En conclusión, los agentes públicos aragoneses del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación se ven beneficiados porque en los contratos citados de importe inferior a 15.000 euros disponen del mecanismo de este artículo 51 del Anteproyecto de Ley, como desarrollo de los artículos 318 y 321 de la LCSP, y de 15.000 a 50.000 euros cuentan con la D. A. 54ª de la LCSP.

Por encima de este importe, los contratos de apoyo a la investigación no sujetos a regulación armonizada que celebren los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón, que no tengan la condición de Administraciones Públicas, podrán adjudicarse siguiendo las reglas del procedimiento abierto simplificado, resultando admisible la utilización de criterios de evaluación previa. Con carácter general, los criterios de adjudicación de evaluación previa no podrán tener una ponderación superior al 25 por ciento; no obstante, motivadamente, este porcentaje podrá elevarse hasta el 45 por ciento.

También resulta novedosa la posibilidad de recurrir al procedimiento negociado sin publicidad en los contratos de suministro que celebren los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de una



actividad I+D+i, cuando por razones técnicas, y habiendo utilizado para el desarrollo de la investigación unos suministros determinados previamente, su alteración pudiera suponer la pérdida de la trazabilidad y fiabilidad de los resultados de la investigación, sin que exista una alternativa o sustituto razonable que permita garantizar la integridad de los datos; esta circunstancia deberá acreditarse de manera motivada en el informe justificativo de elección del procedimiento.

O la regulación de los contratos mixtos de investigación sanitaria, que comprendan tanto el suministro de medicamentos, sujetos o no a protección de patente, y productos sanitarios, en su caso, como el servicio de apoyo a la investigación de las patologías para las que fuesen prescritos, con el fin de analizar los resultados derivados de su utilización durante la vigencia del contrato. El órgano de contratación, conjuntamente con la adjudicataria, elaborará un informe de análisis de los resultados obtenidos, que, en su caso, planteará propuestas de impulso de la investigación en las áreas médicas de interés identificadas durante la ejecución del contrato. Los resultados alcanzados serán objeto de publicación en revistas especializadas.

Los pliegos de licitación de estos contratos mixtos de investigación sanitaria contemplarán la posibilidad de modificar los contratos en función de los resultados que obtengan en el curso de la investigación, al objeto de que los suministros y servicios prestados puedan adaptarse a los requerimientos que vayan surgiendo durante el desarrollo de la misma. Estas modificaciones no podrán alterar la naturaleza global del contrato y deberán respetar los límites marcados por la legislación básica en materia de contratación pública.

El artículo 55 del anteproyecto de Ley se dedica a la regulación de los contratos de innovación, sobre los que esta Junta ya tuvo oportunidad de pronunciarse en Informe 6/2019, de 29 de octubre de 2019, al analizar el concepto de prestación de carácter intelectual a los efectos de la LCSP, donde concluíamos:

«Por ello, en la búsqueda de una interpretación equilibrada sobre el discutido concepto, parece más razonable entender esta innovación en un sentido más amplio, ligada a la creatividad frente a los trabajos de tipo rutinario o más rutinario, donde puede haber un proceso humano intelectual, pero es más limitado (...) Visto lo anterior, la clave para la designación o no de una prestación como de carácter intelectual debe estar en la creatividad (concepto cuanto menos abstracto) y en el papel que juegue la propiedad intelectual, es decir, si de los trabajos que se realicen en el marco del contrato se derivaran productos o subproductos que pudieran encuadrarse en este ámbito. Partiendo de estas premisas no cabe duda de que la determinación de si las prestaciones de un contrato de servicios pueden calificarse como prestaciones de carácter intelectual depende del contenido de la prestación o prestaciones que constituyen su objeto. A este respecto, la primera cuestión que debería abordarse en el plano práctico sería lograr una definición clara y concreta del objeto del contrato».

El Anteproyecto de Ley define los contratos de innovación como los que plantean cambios significativos en la implantación y concepción de los bienes, servicios y procesos que son objeto de contratación por el sector público autonómico y local. Igualmente, se considerarán contratos de innovación aquellos cuyo objeto dé cobertura al desarrollo de actuaciones científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales dirigidas a promover la innovación en los productos y en los procesos.

El sector público incentivará la innovación en todos sus procedimientos de contratación, y podrán adjudicarse por cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación básica en materia de contratación pública y, en su caso, por las modalidades de compra pública



innovadora, cuando así se justifique.

Importante previsión es la contenida en el apartado 5º de este precepto, que exige que los pliegos de licitación determinen expresamente la atribución de los derechos sobre las tecnologías o conocimientos que se desarrollen en el marco de estos contratos, teniendo en cuenta a efectos del cálculo del presupuesto si los derechos de explotación se atribuyen a la adjudicataria, y en ese caso, si es en exclusiva o de manera compartida con el ente de contratación adquirente; a efectos de evitar reclamaciones indebidas en materia de propiedad intelectual, es importante que *ab initio* se determine a quien corresponde la propiedad sobre las tecnologías o conocimientos que se desarrollen en el marco de estos contratos.

En relación con el artículo analizado, tras el estudio y valoración positiva de su contenido, se plantea la posibilidad de modificar su denominación y aludir a “*compra de innovación*”, en lugar de contratos de innovación, debido a las dudas que pueden surgir relacionadas con su consideración como una categoría o nuevo tipo de contrato.

Y finalmente, la regulación en el artículo 56 del Anteproyecto de Ley del denominado *contrato piloto*, contiene un régimen que procede del artículo 20, apartado j) del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que culmina el proceso de transposición en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2014/25/UE, sobre contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y de la Directiva 2014/23/UE, de concesión de servicios y obras cuando se refieran a esos mismos sectores especiales.

El contrato piloto se puede definir como aquel en virtud del cual la entidad del sector público suscribe un contrato para testar un producto, un servicio o un suministro o un proceso con la idea ulterior de estudiarlo y evaluar la posibilidad de incorporarlo a su proceder interno.

El primer aspecto es el de la temporalidad por el tiempo necesario para que se pueda hacer una evaluación de la solución que se está intentando testar. Esto hace que la duración máxima sea variable en función de cuál es la solución que incorpora y cuál sea el elemento que se pretenda valorar. “*No podrá tener una duración total superior a dos años ni un valor estimado igual o inferior a 100.000 euros*”. Debe corregirse la errata del texto y sustituir el término “inferior” por “superior”.

En segundo lugar, es un contrato que, en cuanto contrato excluido de la legislación de contratos, puede ser adjudicado de forma directa al contratista, pero los beneficios de este estudio o testeo deben pertenecer e integrarse exclusivamente en el ámbito del poder adjudicador para su utilización en el ejercicio de su propia actividad, que debe remunerar íntegramente el servicio prestado. Además, en el contrato piloto las posibilidades de control y dirección de la Administración sobre el contratista han de ser superiores, debiendo existir una mayor imbricación entre ambos, y por eso se establece que “*Al finalizar la ejecución del contrato piloto, el responsable del contrato y el destinatario del servicio o de los suministros elaborarán un informe del análisis de los resultados obtenidos, de acuerdo con los objetivos consignados en los pliegos de licitación*”.

La redacción de artículo 56 no recoge expresamente el modo de adjudicación ni la titularidad de los beneficios.

Por último, en el artículo 57, relativo al canal de participación voluntaria, no se considera



justificado limitar la participación, debiendo extenderse a cualquier persona, eliminando, por tanto, la exigencia de un interés legítimo.

d) Calidad en la ejecución y resolución del contrato.

Respecto de las **medidas de control en la calidad de la ejecución** (artículos 58 a 66), entre las principales novedades destaca la regulación en el artículo 59 de la figura del responsable del contrato, al que corresponderá supervisar su ejecución, emitir informes, dictar instrucciones y adoptar las necesarias para asegurar la correcta realización de la prestación.

Se prevé que la condición de responsable pueda corresponder a una o varias personas físicas o jurídicas, si así lo requieren las características y complejidad del contrato; así como contar con una unidad de apoyo de composición multidisciplinar, a los efectos de realizar actividades de comprobación material, gestión y asesoramiento. Estos dos ajustes derivan de la mayor complejidad que ha adquirido en el contexto actual la contratación, que exige atender ahora a la vez consideraciones de tipo técnico, medioambiental, laboral o social, pues los conocimientos requeridos para afrontar de manera adecuada estas tareas de control hacen conveniente facilitar la cooperación entre distintos perfiles profesionales.

Se propone añadir expresamente las funciones relativas a la supervisión del cumplimiento de las cláusulas de carácter social, medioambiental o de innovación, las condiciones especiales de ejecución y las obligaciones esenciales del contrato, remitiendo a los pliegos de licitación la delimitación precisa de funciones y, en su caso, plazos de ejecución.

Además, la Ley articula varios sistemas para mejorar el control en la calidad de la ejecución de los contratos administrativos, tales como auditorías, inspecciones con distinto alcance, evaluaciones de calidad en los contratos cuya duración total sea superior a cuatro años, donde cada dos años se realizará una evaluación de su rendimiento en términos de ejecución, incluyendo las conclusiones oportunas a partir de indicadores de calidad previstos en los pliegos, especialmente sobre el seguimiento de la contratación pública ecológica y socialmente responsable. Así también, en los contratos que tengan como destinatario directo la ciudadanía, los pliegos establecerán la obligación de realizar encuestas de satisfacción, pudiendo ligar parte del abono del precio al resultado obtenido en aquéllas; o la posibilidad de petición de muestras en los contratos de suministro de bienes.

Otra novedad importante es la obligación introducida en el artículo 64 del Anteproyecto de Ley en relación con el cumplimiento defectuoso en los contratos de suministros de bienes, y que determina que si durante el plazo de garantía se acreditan deficiencias en alguno de los bienes suministrados que los hagan inservibles para el cumplimiento de la finalidad a que se destinan, la contratista procederá, sin coste adicional alguno, a reparar el bien; reponer el bien, cuando no sea posible la reparación; o suministrar otro bien de características equivalentes a las previstas en el contrato, en las mismas condiciones de calidad, cuando no sea posible la reposición. (En otro caso, o si el órgano de contratación estima que el bien suministrado no resulta apto para cumplir el fin pretendido, no recepcionará la entrega y procederá a la restitución de las prestaciones).

Y de igual modo, los artículos 65 y 66 introducen un sistema de penalidades para los supuestos tanto de incumplimiento contractual, como de cumplimiento defectuoso en la ejecución del contrato que ya no es potestativo u opcional, como establece el artículo 192.1º



de la LCSP (“*Los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo*”), sino obligatorio, imperativo (en el Anteproyecto de Ley, “*preverán*”).

En cuanto al órgano competente para la imposición de las mismas, se dice en el artículo 66 que será “el órgano de contratación o el responsable del contrato según determinen los pliegos”. Si bien es cierto que el artículo 194 de la LCSP no tiene carácter básico, sí que lo es el 264, relativo a las concesiones de obras, en el que se atribuye la competencia al “órgano de contratación”, no así al responsable del contrato, lo que se estima más apropiado en todo caso dada la entidad de la función, por lo que se insta a suprimir la atribución al responsable del contrato de la imposición de penalidades, quedando residenciada exclusivamente en el órgano de contratación.

Precisamente, por la importancia desde un punto de vista práctico de la materia, se propone incluir en el texto legal una regulación específica relativa al procedimiento de imposición de penalidades que concrete los plazos para llevarla a efecto en los diferentes supuestos de incumplimiento del plazo total o de los parciales previstos para la ejecución del contrato, cumplimiento defectuoso del contrato, o incumplimiento de los compromisos manifestados en la oferta por el contratista. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento, y la cuantía de cada una de ellas no podrá superar al 10 por ciento del precio del contrato, y la totalidad de las penalidades no podrá superar el 50 por ciento del precio del contrato. Si las penalidades a imponer tuvieren carácter económico, se harán efectivas sobre las facturas pendientes de cobro o, si esto no fuera posible, sobre la garantía definitiva depositada, y serán compatibles con la indemnización por los daños y perjuicios que la contratista cause a la Administración.

A la **resolución y cesión de contratos** se refieren los artículos 67 a 73. Se subraya la introducción en el artículo 68 de un procedimiento de resolución contractual, estableciendo con carácter general, el plazo de ocho meses para resolver. No obstante, atendiendo a su especial complejidad, en el caso de contratos de concesión de obra pública o concesión de servicios, así como contratos de obras, suministros o servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a diez millones de euros, el plazo para resolver y notificar se amplía a doce meses.

Se prevé asimismo, que durante la tramitación del procedimiento de resolución del contrato el órgano de contratación pueda adoptar las medidas cautelares necesarias, incluyendo la inspección de oficinas e instalaciones, con el fin de evitar un grave trastorno al servicio público, llevando a cabo las actuaciones complementarias que se estimen indispensables para garantizar el mantenimiento de las condiciones de ejecución del contrato, evitar alzamiento de bienes, asegurar los derechos de los trabajadores o, en general, cualquier otra circunstancia que comprometa el interés público.

El artículo 70 del Anteproyecto establece una medida que puede redundar en una mayor eficiencia de los controles de la ejecución, puesto que permite acumular en un único procedimiento la resolución de un contrato y la imposición de una prohibición de contratar por causa imputable a la empresa contratista. En tal caso, la resolución de inicio del procedimiento advertirá de la posible concurrencia de una causa de prohibición de contratar si el contrato fuese finalmente resuelto.

La resolución que ponga fin al procedimiento de resolución del contrato se pronunciará,



además, en su caso, sobre el ámbito, alcance y duración de la prohibición de contratar, dando traslado de la decisión a la JCCA.

La cesión obligatoria del contrato regulada en el artículo 71 con carácter novedoso trata de dar respuesta a situaciones de riesgo para la ejecución del contrato derivadas de las dificultades económicas que puedan sobrevenir a la empresa adjudicataria u otras causas objetivas. Así, se indica que en los pliegos podrá preverse la cesión por razones de interés público, siempre que durante el primer tercio de su período de vigencia concurra alguna de las causas:

- a) Carencia sobrevenida de solvencia económica o técnica de la empresa que comprometa la buena ejecución del contrato.
- b) Concurso de acreedores de la empresa adjudicataria en cualquier fase de tramitación o precurso o declaración de insolvencia en fase de refinanciación de deuda.
- c) Causas objetivas, técnicas o de producción que hagan inviable la ejecución del contrato en los términos de la adjudicación.

Las partes podrán instar la cesión del contrato a favor del resto de empresas que participaron en la licitación, siguiendo el orden establecido en la clasificación, e incluso podrá instarse la cesión del contrato a un tercero “no clasificado” siempre que posea la capacidad y solvencia exigida en los pliegos, respetando los términos de adjudicación de la oferta; si con esta expresión se quiere hacer referencia a “que no haya participado en la licitación”, quizás sería mejor que quedase más claro. En cambio, no procederá la cesión cuando se adviertan indicios de pactos colusorios entre empresas licitadoras, procediéndose en este supuesto a la resolución del contrato.

Pese a considerar acertado el planteamiento y motivación de la regulación de este artículo, lo cierto es que ésta no puede contravenir la legislación básica sobre la cesión del contrato que establece el artículo 214 de la LCSP, debiendo mantenerse en todo caso las condiciones iniciales del contrato. En consecuencia, esta Junta propone modificar la redacción del precepto para adecuarla a la normativa básica, suprimiendo su carácter obligatorio y la posibilidad de acordar con el cesionario las condiciones de ejecución del contrato.

Con la finalidad asimismo de evitar la resolución del contrato, el artículo 72 establece la posibilidad de requerir al contratista garantías adicionales, excepcionalmente por razones de interés público, y sin perjuicio de la concurrencia de alguna de las causas que dan lugar a la resolución del contrato, cuando durante la ejecución del contrato se evidencien dificultades técnicas u organizativas de la empresa contratista que afecten al correcto desarrollo de la prestación. El precepto añade que se considerarán garantías adicionales:

- a) *la garantía de carácter económico, en la cuantía que determine el órgano de contratación, hasta un diez por ciento del precio de adjudicación en casos especiales,*
- b) la contratación o ampliación de cobertura de la póliza de seguro adecuada al objeto del contrato,
- c) la modificación provisional de los medios que se deban poner a disposición del contrato hasta alcanzar los hitos establecidos en los pliegos para la ejecución,
- d) cualesquiera otras que adecuadamente justifique el órgano de contratación en el expediente en proporción a las prestaciones contratadas.



Con objeto de que esta posibilidad no constituya una carga añadida para el contratista adjudicatario sino más bien una medida de ayuda, se sugiere modificar la redacción indicando que *“el contratista podrá aportar”*, y reducir a un cinco por ciento la garantía de carácter económico contemplada en el apartado a), así como suprimir la prevista en el apartado d).

Y finalmente, el artículo 73 del Anteproyecto de Ley determina que el contrato se resolverá por mutuo acuerdo entre las partes siempre que existan razones de interés público que lo aconsejen o desequilibrio económico constatado y no se aprecie mala fe o temeridad de la adjudicataria, pero añade este importante inciso final *“cuando ninguna de las medidas contempladas en los artículos 71 y 72 de esta ley garantice la viabilidad de su ejecución”*, es decir, cuando no sea posible ni la cesión del contrato ni su correcta ejecución con garantías adicionales.

4. Título III. Contratación pública electrónica.

Este título se divide en tres capítulos, que abarcan un total de 15 artículos. Esta regulación se califica en la Exposición de motivos como uno de los “ejes cardinales”; su transcendencia es tal que rebasa los límites de la contratación pública. Sin embargo, el acopio de experiencias reales ha aconsejado la conveniencia de regular aspectos adicionales de la licitación electrónica con una pretensión múltiple, unificar criterios de actuación que ayuden a los usuarios a afrontar situaciones con las que enfrentarse en la práctica; definir una regulación que complete aquellos aspectos que ofrecen dudas en la aplicación de la contratación electrónica, y, por otra parte ahondar en el potencial estratégico que poseen los instrumentos electrónicos de apoyo a la contratación pública, dedicando un capítulo al régimen de la subasta electrónica.

El desarrollo de la contratación electrónica previsto en el Anteproyecto viene a dar respuesta tanto a las previsiones de la Directiva 24/2014/UE, que en su considerando 52 indica que los medios de información y comunicación electrónica tienen que ser el método estándar en los procedimientos de contratación, como a las de las leyes 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, que establecen la tramitación electrónica como la forma habitual de actuación de las administraciones, y a la propia LCSP (artículo 63).

4.1. Tramitación electrónica e instrumentos de apoyo.

El Capítulo I de este Título, titulado *«tramitación electrónica»* (artículos 74 a 84) clarifica conceptos tales como la contratación pública electrónica y su alcance, o las características de los sistemas de licitación electrónica, haciendo mención especial a las tecnologías de registro distribuido por los beneficios que entrañan en relación con la integridad y la transparencia de los procedimientos de contratación, así como a la necesidad de reforzar la seguridad jurídica y agilizar las actuaciones de las mesas de contratación y de las unidades que intervienen en todo el proceso, sin perder de vista la realidad y por tanto la posibilidad de que existan dificultades técnicas que impidan el correcto funcionamiento de los instrumentos de contratación electrónica, permitiendo en ese caso llevar a cabo actuaciones alternativas.

Es novedosa la incorporación a la ley de la posibilidad de utilización de los registros distribuidos, prevista en el artículo 75, que recoge en gran parte el contenido del artículo 52 de la ley 1/2021, que remite en cuanto a los sistemas de identificación y firma a lo previsto en



su artículo 51.

En cuanto a la presentación de documentación el artículo 77 establece con carácter general para todos procedimientos el criterio previsto en el artículo 159 de la LCSP, para el procedimiento abierto simplificado en cuanto al número de sobres a presentar en cualquier tipo de procedimiento, lo que simplifica y agiliza los trámites sin perder las garantías ni la transparencia.

Se constata en el Anteproyecto una apuesta por la tramitación electrónica de los contratos menores, que procurarán ajustarse a los principios de compra estratégica, debiendo atender a la relación calidad-precio. En ese sentido, el artículo 78 –cuya denominación se sugiere cambiar a “Contratos menores”, para mayor simplicidad- incorpora las modificaciones introducidas igualmente por la ley 1/2021. Por otra parte, en la letra a) del apartado 2, define que se considerarán gastos menores aquellos contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, IVA excluido, en los términos establecidos en la disposición adicional octava.

El Capítulo II, bajo el nombre de «Instrumentos electrónicos de apoyo a la contratación pública», (artículos 79 a 84) regula la Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Catálogo de Contratación Centralizada. Si bien estos instrumentos no son novedosos, porque la plataforma se creó por Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero¹, y los registros por el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón², lo cierto es que la inclusión en este Anteproyecto les dota de rango legal y aprovecha para ajustar su regulación a la digitalización, ampliando sus funcionalidades. En definitiva, se da cumplimiento al mandato previsto en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

Por lo que se refiere a la **Plataforma de contratación aragonesa** (artículo 80) no se considera solo como un mero servicio de información, sino que la intención de la Ley es canalizar a través de ella todas las actuaciones que queden englobadas dentro de los procedimientos de licitación, integrándose con instrumentos de cariz complementario. Al mismo tiempo que se acomete esta tarea, se pretende aprovechar el potencial que supondrá la plataforma como base de datos para fundamentar propuestas de regulación, dentro de un proceso de mejora continua del funcionamiento de la administración.

Se ha previsto la posibilidad de utilización de estos instrumentos por entidades distintas a la comunidad autónoma, lo que exigirá de la formalización de convenios. El artículo 81 recoge de forma específica la posibilidad de alojar el Perfil de contratante de las entidades locales en la citada Plataforma, y en la Disposición Adicional Undécima lo requiere con carácter general para la utilización de los instrumentos de apoyo a la contratación regulados en el capítulo II y en el III de este Título III.

4.2. Subasta electrónica.

1 La modificación de la Orden HAP/188/2018 fue dictaminada por la JCCA de Aragón en informe 1/2021, de 26 de enero.

2 Actualmente se encuentra en tramitación la modificación del Decreto, habiendo sido dictaminada por la JCCA de Aragón en informe 11/2021, de 13 de diciembre.



El capítulo III se dedica íntegramente a la subasta electrónica, regulando su ámbito de aplicación, las condiciones de desarrollo, la admisibilidad y validez de las pujas, así como el cierre de la subasta. Desarrolla así el artículo 143 de la LCSP, que tiene carácter básico.

Se incorporan aspectos novedosos como el previsto en la letra c) del artículo 86, que amplía la información mínima a incluir en el pliego y obliga a fijar “*los límites de los valores a partir de los cuales podrá considerarse una puja como temeraria*”. El procedimiento a seguir para determinar la admisibilidad y validez de las pujas, se regula en el artículo 88, estableciendo en el punto 4 el criterio de “*puja temeraria*”. Respecto a esta expresión, que tiene una gran raigambre en nuestro derecho, fue modificada por el artículo 149 de la LCSP, que hace referencia a las “*ofertas anormalmente bajas*”, precepto que tiene carácter básico -a excepción del cuarto párrafo del apartado 4- y no utiliza ya la expresión “*temeridad*”. Dado que los conceptos son los mismos, se aconseja que se adecuen las expresiones a lo previsto en la normativa básica.

Tal y como se ha redactado el apartado 5, no queda claro si se produce una interrupción de la subasta para todos licitadores o solo para la empresa cuya puja se considera temeraria. Por otra parte, es la Mesa de contratación quien valora y analiza la justificación, pero no queda claro quién toma la decisión de excluir a la empresa de la licitación, siendo que esta es una potestad que le corresponde únicamente al órgano de contratación.

Igualmente, plantea dudas la redacción del apartado 7 del artículo 87 que establece un supuesto de suspensión: “*una vez iniciada, la subasta podrá suspenderse por incidencia técnica o fuerza mayor, durante el plazo que se determine reglamentariamente. Transcurrido el plazo, si la incidencia no se hubiera solucionado se declarará finalizada la subasta con los últimos valores de la clasificación, comunicándose automáticamente a las empresas licitadoras no excluidas*”. Y, por otra parte, el artículo 89.1.d) señala que el “*cierre de la subasta*” podrá producirse igualmente por motivos técnicos que impidan el normal funcionamiento de la subasta. Es necesario coordinar ambos preceptos, y para ello se podría incorporar un plazo para que la suspensión derive en cierre.

En otro orden de cosas, en los citados preceptos se hace referencia a otro motivo de suspensión o cierre como es el relativo a “*supuestos de fuerza mayor*”. Este concepto en el ámbito de la contratación está previsto en el artículo 239 de la LCSP para establecer la indemnización por los daños y perjuicios que se le hubiesen producido al contratista. No parece que los supuestos que se recogen en el citado artículo puedan afectar al desarrollo de la subasta, por lo que no se considera conveniente el cierre de la subasta por causa de fuerza mayor.

Con las matizaciones efectuadas, la redacción de los preceptos se entiende adecuada y su articulación y amplitud mejora la previsión del artículo 143 de la LCSP.

5. Título IV. Gobernanza en materia de contratación pública (artículos 90 a 139).

Este título se divide en cuatro capítulos, (y éstos a su vez, en Secciones), que abarcan cuarenta y nueve artículos. El Anteproyecto considera la “*Gobernanza de la Contratación Pública*” como un pilar fundamental del uso estratégico de la contratación pública, cuenta con disposiciones no solo de carácter organizativo, sino también con aspectos esenciales como la integridad y transparencia, la supervisión y el control de la contratación pública. Es



importante dejar constancia de que los mecanismos de transparencia que se recogen en este título se refieren específicamente a la vertiente de rendición de cuentas ante la ciudadanía, debiendo diferenciarse de aquellos que orientan la publicidad hacia los licitadores como operadores económicos.

5.1. Organización, asistencia y participación.

El Capítulo I (artículos 90 a 102) relativo a la Organización, asistencia y participación en la contratación pública, regula en la Sección 1ª los órganos de contratación, así como las autorizaciones de los expedientes de contratación, aspecto que en la Ley 3/2011 se recogía en la Disposición adicional tercera. Se estima que son de la suficiente entidad para que se recojan en el articulado de la ley.

Mención especial merece la regulación de las unidades, servicios y secciones dedicados a las actuaciones de tramitación administrativa y económico-presupuestaria que apoyan al órgano de contratación. El artículo 91 concreta sus funciones en el apartado 2. Sin embargo, en los apartados 3 y 4 indican funciones que son más bien propias de apoyo a las mesas de contratación, lo que debería reflejarse en el articulado.

En la Sección 2ª se regulan los Órganos de asistencia (artículos 92 a 97), incluyendo la Mesa de Contratación, concepto, funciones, composición, celebración; Unidades técnicas; Comité de expertos y Órganos de asistencia en los entes locales.

La constitución, composición y funcionamiento de las Mesas de contratación y los Comités de expertos es objeto de regulación específica, en línea con lo que ya se hizo en la Ley 3/2011 (artículo 8). Debe recordarse que ni el artículo 326, ni la disposición adicional decimocuarta de la LCSP, en los que se regulan las mesas de contratación en el ámbito estatal, tienen carácter básico, por lo que sus disposiciones pueden ser desplazadas por la regulación autonómica.

Las funciones de la Mesa de contratación indicadas en el artículo 92 del Anteproyecto son las previstas en el citado artículo 326 de la LCSP, a las que añade de forma expresa “*la solicitud de aclaraciones sobre una oferta anormalmente baja*”. De la lectura del mismo se desprende que la mesa no solo puede decidir solicitar aclaraciones, lo que es correcto, sino que también va a realizar el trámite administrativo. Se considera conveniente incluir, además, la fijación de un plazo para la justificación de la oferta que pueda resultar anormalmente baja, plazo que podría ser de cinco días. El punto 4 del citado artículo recoge de forma correcta la doctrina de las juntas consultivas sobre aclaración de errores.

En cuanto a su composición, el artículo 93.1 establece que todos los miembros de la mesa tienen voz y voto, no se exceptúa al secretario. Igualmente, se permite la participación de aquellos que hubieran elaborado la documentación técnica, lo que se entiende adecuado, ya que permite contar con personal con la adecuada cualificación.

Las sesiones de las Mesas de contratación se desarrollarán, con carácter general, por medios telemáticos, según se dispone en el artículo 94, que viene a recoger la doctrina de esta Junta puesta de manifiesto en los informes 4/2019, de 10 de octubre y 5/2019 de 20 de octubre, así como en la Recomendación 1/2020, de 27 de abril, permitiendo en determinados supuestos una participación no simultánea de todos sus miembros, lo que redundará en la agilidad de



las mismas,

Sin embargo, no se ha previsto -tal y como se regula en el artículo 8 apartado 5 de la vigente ley 3/2011- la posibilidad de recurso contra los actos de la Mesa, en los supuestos en que tengan la consideración de “trámite cualificado”. Por tanto, parece necesario que se especifique que contra esos actos de la Mesa de contratación podrán interponerse recursos administrativos ante el correspondiente órgano de contratación al que asisten, salvo que se trate de un recurso especial en materia de contratación. Esta precisión otorga seguridad jurídica tanto a los servicios gestores, como a los licitadores.

Se regula la composición de la Unidades técnicas en los supuestos en que la Mesa de contratación sea potestativa, atribuyéndole sus funciones el artículo 95, lo que da transparencia al procedimiento.

El artículo 96, que establece la composición del Comité de expertos, desarrolla el artículo 146.2 de la LCSP, precepto básico, indicando en su apartado 1 que se puede utilizar en los procedimientos que “resulten necesarios”, es decir, no solo en los procedimientos en que los criterios sujetos a juicio de valor tengan una ponderación superior. Esta propuesta se considera una buena práctica que redundará en la transparencia de los procedimientos.

En cuanto a la composición y funcionamiento de los órganos de asistencia en los entes locales, si bien el artículo 97 remite a la normativa básica de contratación (Disposición Adicional segunda, apartado 7 de la LCSP), establece la previsión de que podrán formar parte de las mesas de contratación y de las unidades técnicas, el personal al servicio de las comarcas respectivas. Este precepto suprime la referencia de la vigente ley 3/2011 en su Disposición adicional octava a las Diputaciones Provinciales. Esta limitación únicamente al personal de la comarca es contraria a la normativa básica citada, que indica expresamente que el personal será el de la Diputación Provincial, por lo que deberá modificarse el precepto para que se incluya al personal de las Diputaciones Provinciales tal y como establece la normativa básica.

La Sección tercera (artículos 98 y 99) regula las funciones de la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en tanto que órgano consultivo. Sus funciones las desarrolla en el artículo 99, ampliando las competencias previstas 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 y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

El apartado 3 del citado artículo le encomienda la función de supervisión asumiendo las competencias previstas en el artículo 115, como órgano equivalente con las competencias y funciones asignadas en el sector público estatal a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, posibilidad amparada expresamente en el art. 332 de la LCSP, que dispone que *“Las Comunidades Autónomas podrán crear sus propias Oficinas de Supervisión de la Contratación”*.

Se trata de una decisión política, sobre cuya oportunidad no corresponde que esta Junta se pronuncie.

El cambio de denominación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que pasaría a ser la “Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón”



previsto en el artículo 98.1º. del Anteproyecto de Ley, va en la línea del cambio experimentado por su homóloga estatal que ahora se denomina “*Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado*”, de conformidad con el art. 328 de la LCSP.

Sus competencias se ceñirán únicamente a los contratos públicos de obras, servicios y suministros, esto es, la “contratación pública”, es decir la “sometida a la legislación de contratos del sector público”.

Entrando en el análisis de las funciones de la Junta, en la letra c) del artículo 99.2 se incluye la relativa a “*Informar, a solicitud del órgano de contratación, la proposición que este presuma fundadamente que no puede ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias*”. Al ser la Junta de contratación un órgano consultivo del sector autonómico y local, estará obligada a informar todas las solicitudes efectuadas por los órganos de contratación, lo que podría exceder de la función consultiva general de la Junta, que no comprende la emisión de informe sobre expedientes concretos de contratación.

En cuanto a la función a que se refiere la letra d), “*Adoptar, en el ámbito de sus competencias, criterios sobre la aplicación de las normas en materia de contratación*”, esta previsión parece entrar en contradicción con lo indicado en la Disposición final 3ª que faculta al Titular del departamento para dictar Instrucciones sobre criterios interpretativos de aplicación de la normativa vigente en materia de contratación, por lo que se debería aclarar esta aparente discordancia, precisándose, en su caso, la complementariedad de ambas funciones de acuerdo con las atribuciones competenciales de cada uno de los mencionados órganos.

La Sección cuarta regula los Órganos de participación (artículo 100 a 102), e incluye a la “Comisión de Contratación Centralizada”, órgano colegiado interdepartamental creado por Decreto 285/2003, de 18 de noviembre; el “Comité para el fomento de la innovación en la compra pública”, incluido como medida de gobernanza dentro del Acuerdo de 28 de marzo de 2017 por el que se adoptan 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, (su composición y régimen de funcionamiento, tal y como se indica en la Disposición transitoria cuarta, deberá desarrollarse mediante reglamento); y finalmente el “Foro de contratación pública”, creado por la Orden HAP/114/2017, de 8 de febrero, y regulado en el artículo 102, que tiene como objetivo canalizar la participación de los agentes sociales y económicos y la participación de la pequeña y mediana empresa y los profesionales autónomos. Tal y como indica la Exposición de motivos “*no es un órgano nuevo pero se ha considerado necesario elevar su regulación legal a fin de dotarle de la relevancia que verdaderamente tiene puesto que coadyuva al objetivo último de la norma que es la utilización de la contratación pública de manera estratégica...*”.

Siendo necesario que estos órganos estén incluidos en la ley, desde el punto de vista de la sistemática no parece apropiado su inclusión en esta sección, y ello es así puesto que de la lectura de los mismos no se desprende en qué medida se fomenta la participación a excepción del Foro de Contratación Pública. En cuanto a la Comisión de contratación centralizada parece más apropiada su inclusión en la sección 3ª del Capítulo II Racionalización de la contratación pública del Título II, y el Comité para el fomento de la innovación en la compra pública se podría incluir en el Capítulo III “*La contratación pública como instrumento favorecedor de políticas medioambientales, sociales y de innovación*”, de este Título II. No obstante, si finalmente se quieren mantener dentro del presente Título de Gobernanza, habida cuenta que



se trata de medidas que la fomentan, se debería cambiar la denominación de la Sección 4ª, por “*Órganos de coordinación y de participación*”.

5.2. Integridad y transparencia.

El Capítulo II del Título IV regula la Integridad y transparencia de la contratación pública en sus art.103 a 114. Afecta a todas las partes intervinientes en el procedimiento de contratación, privadas o públicas, promoviendo la participación de los operadores económicos en la preparación de los mismos como medio de garantizar la transparencia, concurrencia y libre competencia.

Dentro de la sección 1ª, dedicada a la integridad, el artículo 104, relativo a los conflictos de intereses, desarrolla el artículo 64 de la LCSP, precepto básico, regula el procedimiento a seguir para la prevención, detección y solución de los conflictos de intereses en el procedimiento de contratación, y recoge las modificaciones introducidas en la vigente Ley 3/2011 por la Disposición final segunda punto 12 de la ley 5/2017. No recoge el concepto de conflicto de intereses, puesto que ya está definido en la normativa básica. En nuestro Informe 10/2016, de 18 de mayo, mostrábamos nuestra conformidad con la citada regulación y decíamos que era acorde con lo previsto en el artículo 57.4, e) de la Directiva 2014/24/UE, que sólo admite la exclusión del licitador en el procedimiento de contratación cuando no pueda resolverse el conflicto de intereses por medios menos restrictivos.

El artículo 105 establece como novedad el procedimiento para garantizar la defensa de la competencia, regulando el procedimiento de colaboración con el Tribunal de defensa de la competencia de Aragón, garantizando que las actuaciones tengan un carácter confidencial para preservar el desarrollo, en su caso, del procedimiento en materia de defensa de la competencia.

El artículo 106, relativo a la participación previa de las empresas, regula las condiciones especiales de compatibilidad previstas en el artículo 70 de la LCSP, recogiendo casi de forma literal la modificación introducida en la vigente ley autonómica por la ley 5/2017. El precepto está íntimamente ligado al “Canal de participación voluntaria” previsto en el artículo 57, que establece la posibilidad de presentar propuestas de formas alternativas de satisfacer los intereses públicos por cualquier persona con interés legítimo, señalando su apartado 3 que será de aplicación el citado artículo 106.

No obstante, en su apartado 4 se añade una nueva posibilidad de interposición de recurso especial, al disponer que *“contra la admisión o exclusión de las licitadoras que ha participado en la preparación del contrato podrán interponer recurso especial el resto de empresas candidatas o licitadoras”*. Sin embargo, los supuestos de recurso especial están previstos con carácter tasado en la normativa básica estatal, (artículo 34.2 letra b) de la LCSP) que indica que son susceptibles de recurso los actos de la Mesa que decidan sobre la admisión o inadmisión de los licitadores; por tanto, no es necesario establecer esta matización prevista en el artículo 106 del Anteproyecto, ya que el supuesto está previsto en la normativa básica estatal.

Se establece en el artículo 107 la posibilidad de incluir junto con las ofertas el compromiso de suscribir protocolos de legalidad y de sujeción a la monitorización del procedimiento de contratación en todas sus fases, en una apuesta clara por conseguir una contratación ética



e íntegra. Este precepto no es novedoso, puesto que ya se había incluido en la vigente ley por la ley 5/2017, debiendo señalar que no estamos ante una prohibición de contratar, sino ante un requisito previo de participación.

Tampoco resulta novedosa la referencia a los procedimientos para declarar las prohibiciones de contratar, que complementa lo previsto en el artículo 72 de la LCSP, y había sido introducida en la vigente ley 3/2011, tras las modificaciones llevadas a cabo por las leyes 5/2017 y 1/2021. Aparecen reguladas en el artículo 108, en el que de forma expresa se indica que la resolución de imposición de la sanción dispondrá de forma expresa el alcance y duración de la misma. En cuanto a las medidas de cumplimiento voluntario, previstas en el artículo 109, ya estaban reguladas en la vigente ley con la redacción dada por la ley 5/2017, con algún matiz terminológico que, en desarrollo del artículo 72.5, aporta mayor claridad.

La Sección segunda (artículos 110 a 114) regula la transparencia en la contratación pública, en su versión de rendición de cuentas a la ciudadanía, con especial referencia a la publicidad que es el presupuesto para el cumplimiento de otros principios; el acceso al conocimiento y a la información en materia de contratación, a la solicitud de información, y al acceso a las bases de datos.

En cuanto al principio de publicidad, el artículo 110, que indica que “*los órganos de contratación no podrán restringir la publicación de información con carácter general...*”, completa lo previsto en el 133 de la LCSP, que tiene carácter básico. En nuestro informe 14/2018 con una redacción del precepto similar decíamos:

“se hace una amplia habilitación a los órganos de contratación para restringir la publicación de información. Ciertamente, el contenido sustantivo no es original, sino que en este precepto se parafrasea lo establecido en el art. 154.7 LCSP. ... El nivel de concreción del art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, es considerablemente superior.”

El acceso al conocimiento en materia de contratación se encuentra previsto en el artículo 111, de aplicación a todos “*los poderes públicos*”, y no solo a los órganos de la comunidad autónoma. Así, establece en su apartado 2 la obligación de las entidades locales de publicar su información en el Portal de Transparencia de Aragón, lo que es contrario a la capacidad de autoorganización de otras entidades públicas distintas de la Comunidad Autónoma y al principio de autonomía local.

Los artículos 112, 113 y 114, relativos a la “Solicitud de información pública”, “Acceso a bases de datos” e “Información sobre contratación pública en Aragón”, son instrumentos de rendición de cuentas a la ciudadanía, puesto que facilitan el control de los procedimientos de contratación.

5.3. Supervisión de la contratación.

El Capítulo III desarrolla la supervisión de la contratación (artículos 115 a 117), que corresponde a la Junta de Contratación Pública de Aragón. Estas funciones van dirigidas -tal y como se indica en el apartado III de la Exposición de motivos- a la promoción de la concurrencia, verificación del cumplimiento de buenas prácticas, así como a velar por la correcta aplicación de la normativa vigente, lo que redundará en la promoción y garantía de la integridad y ética pública.



Se entiende que por error el apartado 5 del artículo 115, al tratar de cómo se realizan las funciones de supervisión, indica que será sin perjuicio de las competencias de otros órganos entre los que incluye los equivalentes de la administración local, y sin embargo la supervisión afecta únicamente a la Comunidad Autónoma y a su sector público tal y como se establece en su apartado 1, por lo que debería corregirse esa referencia.

En los artículos 116 y 117 se recoge el objeto del informe de supervisión, su contenido y efectos, asumiendo el compromiso de emitir recomendaciones o instrucciones y, en su caso, hacer partícipe de las conclusiones a los organismos de defensa de la competencia, si hay una detección de prácticas colusorias.

5.4. Resolución de conflictos en materia de contratación.

a) Tribunal administrativo de contratos públicos de Aragón.

El Capítulo IV del Título IV, relativo a la resolución de conflictos en materia de contratación pública, regula en su Sección primera el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, incluyendo las modificaciones introducidas en la vigente ley 3/2011 por la ley 1/2021, con una mejor sistemática. Sin embargo, en la letra d) del punto 1 del artículo 119 se incorpora la posibilidad, a la que ya hemos hecho referencia al analizar el artículo 106, de reclamaciones contra la admisión o exclusión de empresas candidatas que hayan participado en la preparación del contrato, supuesto que no aparece regulado con esa literalidad en la normativa básica, si bien podemos entenderlo incluido en la letra b) del punto 2 del artículo 44.

Se establece un necesario régimen de suplencias en el artículo 123 y la necesidad de coordinación con los órganos de recursos especiales en materia de contratación de los entes locales prevista en el artículo 124.

Se constata que la emisión de voto particular solo está prevista para las Vocalías en la letra d) del punto 1 del artículo 128, estimándose necesario que se establezca igualmente para la Presidencia en la letra f) del artículo 127. Por otra parte, se regula la temeridad o mala fe en el artículo 133, de aplicación al tribunal autonómico, y, sin embargo, en su apartado 2 incluye la expresión “o, *en su caso, local*”, que debería suprimirse, ya que ese artículo no se refiere a los órganos de recurso en el ámbito local. No obstante, siendo pertinente lo que allí se indica para los órganos locales, se podría hacer la misma referencia en el artículo 139.2 que remite a la subsección 3ª de la sección 1ª del Capítulo IV.

b) Órganos de recurso especial en el ámbito local.

Constituye una novedad en la Ley la previsión de que determinadas entidades locales, en particular municipios de gran población –a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local- y Diputaciones Provinciales, puedan crear sus propios órganos de recurso. Esta Junta, en su informe 14/2018, sobre el anterior anteproyecto de “Ley de Uso estratégico de la contratación pública en Aragón” no compartía esta decisión, por poder comprometer la independencia, cualificación y coordinación de estos órganos especializados, deteriorando potencialmente la seguridad jurídica en el ámbito de la contratación pública.



No obstante lo anterior, se suscribe la justificación expuesta en el informe de la Dirección General de Contratación de 9 de febrero, de contestación a las alegaciones y sugerencias formuladas en trámite de información pública y audiencia, cuando advierte que la normativa básica estatal regula la posibilidad de creación de este tipo de órganos en el ámbito local, y que, en consecuencia, se ha optado por una regulación que elimine cualquier atisbo de inseguridad jurídica, y por ello se considera adecuada la regulación prevista.

Se estiman correctas igualmente las previsiones del Anteproyecto en relación con la composición, duración del mandato, incompatibilidades y garantías de los miembros de tales órganos, para asegurar que los que eventualmente se creen sean, en la medida de lo posible, equiparables al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Sin embargo, se observa que el artículo 139.1, al regular los lugares donde podrá interponerse el recurso especial, no indica, a diferencia de lo previsto en el artículo 129.2, qué se entiende por *“de manera inmediata”*. Debería coordinarse el contenido de los dos preceptos, proponiendo que el artículo 139 disponga lo siguiente: *“A estos efectos, se entiende por comunicación inmediata la realizada en el plazo máximo de dos días desde la presentación del recurso por mecanismos distintos del registro electrónico del Tribunal”*.

6. Parte final del Anteproyecto.

6.1. Disposiciones adicionales.

En las disposiciones adicionales se identifica el régimen de contratación de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón, la composición de las mesas de contratación y los comités de expertos en la contratación del sistema universitario público de Aragón, conceptos básicos como las prestaciones de carácter intelectual, el cómputo de plazos, la declaración responsable única, el concepto de gasto menor, el desglose de presupuesto en los contratos de suministro, la formación especializada en materia de contratación, la contratación electrónica de los entes locales y la adhesión de la Universidad de Zaragoza al registro de licitadores de la Comunidad Autónoma.

La Disposición adicional primera, relativa al *Régimen de contratación de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón*, en su apartado 2, atribuye la competencia para la resolución de las cuestiones previstas en el apartado primero del artículo 119, entre las que se incluye el recurso especial, al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Esta competencia no se asume de forma inmediata, ya que la Disposición final sexta, en su apartado 3, indica que será de aplicación *“a partir del inicio de la siguiente legislatura tras su entrada en vigor”*. Esta disposición viene a modificar el régimen previsto en la Disposición adicional primera, apartado 2, de la vigente ley 3/2011, que indicaba que las citadas entidades establecerán, en su caso, un órgano común para conocer de las cuestiones citadas, pudiendo también atribuir al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón su resolución.

El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón fue creado por la Mesa de las Cortes de Aragón por acuerdo de 13 de febrero de 2013, que en su parte expositiva indicaba que se *“justificaba en la aplicación de un elemental principio de autonomía parlamentaria, y su reflejo en el ámbito organizativo y administrativo; la naturaleza de las funciones desarrolladas por las Cortes de*



Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón; y las especiales características de los tres órganos de contratación correspondientes (Mesa de las Cortes de Aragón, Justicia de Aragón, Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón), hacen que se estime como la opción más adecuada la creación de un órgano especializado e independiente para el conocimiento y la resolución de estas reclamaciones contractuales derivadas de los procedimientos de licitación convocados.”

En la exposición de motivos del Anteproyecto no hay justificación del cambio de criterio, si bien es cierto que las citadas entidades no han efectuado alegación alguna a la modificación propuesta.

Las Disposiciones adicionales segunda y duodécima tratan de cuestiones que afectan a la gestión de las universidades. Por un lado, se regula un régimen especial para las mesas de contratación y comité de expertos de las Universidades Públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón, con una referencia a las normas internas de organización de la Universidad de Zaragoza; y de otra parte, la posibilidad de adhesión mediante convenio de colaboración al acceso a las bases de datos y a la utilización de los datos obrantes en el Registro de licitadores, lo que facilitará su gestión.

En la Disposición adicional cuarta se definen las prestaciones de carácter intelectual, manteniendo los conceptos básicos previstos en la LCSP y, como hemos indicado al analizar el artículo 55 del Anteproyecto de Ley, se recoge lo previsto en el Informe 6/2019, de 29 de octubre de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que parece adecuado.

La Disposición adicional décima, denominada “*Formación especializada en materia de contratación pública*”, concreta los medios para conseguir la profesionalización de todos los agentes que intervienen en la contratación pública en los términos indicados en el apartado III de la exposición de motivos y en el artículo 12, que regula el plan de formación del personal de la Comunidad Autónoma y el sector público autonómico, pudiéndose extender al sector local mediante la formalización de convenios.

La única referencia a los entes locales en estas disposiciones se halla en la Disposición adicional undécima, que prevé la formalización de convenios para la utilización de los instrumentos previstos en los capítulos II y III. Se echa en falta una disposición como la Disposición adicional novena de la vigente ley 3/2011, que vendría a clarificar los preceptos de aplicación a los citados entes, lo que redundaría en seguridad jurídica.

6.2. Disposiciones transitorias.

Regulan el régimen de los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, la operatividad de la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la resolución del recurso especial en los municipios de gran población y en las Diputaciones Provinciales de Aragón.

6.3. Disposición derogatoria.

La Disposición contiene la derogación expresa de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón y la de cuantas disposiciones de igual



o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles.

6.4. Disposiciones finales.

Incluye el Anteproyecto de Ley seis disposiciones finales, relativas a las referencias de género, la habilitación para proceder al desarrollo reglamentario, instrucciones de aplicación de la normativa contractual, modificaciones normativas de textos legales vigentes, la justificación del título competencial y la entrada en vigor. A este respecto, se prevé un plazo de *vacatio legis* de un mes, con el fin de facilitar la inmediata aplicación de las medidas previstas en esta ley.

En la Disposición final tercera se introduce una previsión denominada “*Instrucciones de aplicación de la normativa contractual*”, por la que se “*faculta al titular del departamento competente en materia de contratación pública a dictar las oportunas instrucciones sobre criterios interpretativos de la aplicación de la normativa vigente en materia de contratación pública, que serán de obligado cumplimiento en los términos previstos en la legislación aragonesa de régimen jurídico del sector público*”. Esta previsión -como ya se ha indicado- deberá coordinarse con las funciones consultivas de la Junta de Contratación previstas en el artículo 99.

La Disposición final cuarta introduce una modificación, y no dos como por error se dice, en el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en concreto la “*Disposición adicional octava que regula la situación administrativa de servicios en órganos de resolución de recursos contractuales*.”

III. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, con las observaciones y sugerencias contenidas en el cuerpo de este Informe.

Informe 4/2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 1 de marzo de 2022.

EL PRESIDENTE ACCIDENTAL

(Por abstención de la Presidenta suplente, en aplicación del artículo 5.2 de las Normas internas de funcionamiento, aprobadas por Acuerdo de 14 de diciembre de 2006 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón)

Miguel Ángel Gil Condón