Informe 1/2025, de 13 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen de funcionamiento del gestor de licitaciones y su operativa con el gestor de expedientes de contratación.

I. ANTECEDENTES

La Secretaria General Técnica del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante oficio fechado el 30 de diciembre de 2024, en el que solicita informe sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen de funcionamiento del gestor de licitaciones y su operativa con el gestor de expedientes de contratación del Gobierno de Aragón, en los siguientes términos:

> "En aplicación de lo dispuesto en el artículo 44.4.c) del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de *abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, prevé que los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de los informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.*
>
> *Asimismo, el artículo 3.1.a) del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, dispone que corresponde a la Junta Consultiva informar con carácter preceptivo "los proyectos y anteproyectos de disposiciones de carácter general e materia de contratación administrativa, cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Aragón o de los Consejeros del mismo y no hayan sido elaborados o propuestos por la propia Junta Consultiva".*
>
> *Por su parte, el artículo 6.a) del referido Decreto 81/2006 reconoce legitimación activa para formular la solicitud de informe a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos. Por esta razón, dado que la Orden de 11 de diciembre de 2024 del Consejero de Hacienda, Interior y Administración Publica por la que se dispuso el inicio del procedimiento para la redacción y aprobación del proyecto de decreto por el que se regula la organización y régimen de funcionamiento del gestor de licitaciones y del gestor de expedientes de contratación en el Gobierno de Aragón, encomendaba a la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización la elaboración del proyecto de decreto, corresponde a esta Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública la legitimación para solicitar el informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.*

A estos efectos, adjunto se remiten los documentos siguientes:

1. *Orden del Consejero de Hacienda, Interior y Administración Publica de 11 de diciembre de 2024.*
2. *Memoria justificativa del proyecto de decreto, de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización de 27 de diciembre de 2024.*
3. *Memoria económica del proyecto de decreto, de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización de 27 de diciembre de 2024.*
4. *Texto del proyecto de decreto por el que se regula el régimen de funcionamiento del gestor de licitaciones y su operativa con el gestor de expedientes de contratación del Gobierno de Aragón."*

El proyecto de Decreto regula cuestiones relativas a la contratación pública sobre las que esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1 a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 13 de enero de 2025, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El proyecto de Decreto regula cuestiones relativas a la contratación pública sobre las que esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1 a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

La Secretaria General Técnica del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento antes citado

II. Consideraciones generales.

El proyecto de Decreto está compuesto por una extensa parte expositiva, seis artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y un anexo.

Como se establece en la parte expositiva del proyecto de decreto, la Ley 9/2017, en su disposición decimoquinta, implantó la obligación de utilizar medios electrónicos para la presentación de ofertas, pero es la disposición adicional decimosexta la que delimita técnicamente cómo deben ser estos medios y qué principios esenciales deben respetar, por lo que cualquier herramienta que se ponga a disposición de los licitadores para la presentación de ofertas debe garantizar el cumplimiento de los principios que en buena medida se recogen en la Carta de Derechos Digitales, tales como el principio de igualdad y no discriminación, tanto en el entorno digital como en el uso de las tecnologías abiertas y compatibles.

En la misma disposición adicional se establece la necesidad de garantizar el sello de tiempo de cada actuación, esto es, el cifrado y validación de fechas, disponible para todos los interesados, bajo estándares abiertos, lo cual está más que garantizado en la herramienta que aporta la tecnología blockchain como pilar de la transparencia exigida en la presentación de ofertas, al registrar cada transacción, oferta o envío de información, la cual queda protegida mediante encriptación de datos, respetando así su inmutabilidad, en definitiva, una base de datos digital descentralizada en una red global a la que se puede acceder para hacer transacciones como el envío de ofertas o a efectos informativos para consulta de datos en función del tipo de red. La transparencia y seguridad de los datos que circulan en la red blockchain se considera total al no depender su

gestión y mantenimiento de una única entidad, sino de todas las que gestionan cada nodo en régimen descentralizado.

Tal y como se analizó en el Informe 8/2022, el sistema se basa en la tecnología blockchain *que "consiste en crear una cadena de bloques con los datos encriptados de la oferta del licitador, cada bloque se cierra mediante una firma criptográfica denominada «hash», la cual a su vez abre el siguiente bloque, como si físicamente estuviera lacrado, lo que certifica que la información encriptada no se manipule*." Por tanto, conforme a las especificaciones del anexo del decreto propuesto se cumplen los requisitos exigidos en la disposición adicional decimosexta. No obstante, serán los usuarios lo que puedan calificar la facilidad de acceso y uso, pero como ya se informó por esta Junta en el Informe 3/2024, entre otros, de acuerdo con los pliegos tipo informados, no se observan requisitos que supongan una grave limitación que condiciones de participación de los licitadores al cambiar el canal de presentación de ofertas. En todo caso, será necesario adaptar nuevamente los pliegos tipo a las condiciones que finalmente se definan en el decreto.

III. Análisis del proyecto de decreto Gestor de licitaciones.

a) Ámbito de aplicación y publicidad de las licitaciones

El texto propuesto regula el ámbito de aplicación de la herramienta corporativa de gestión de licitaciones (GLIC) y su integración con el gestor de expedientes de contratación (GCON). Considerando que la Orden HAP/1620/2024, de 19 de diciembre, regula las instrucciones para operar el gestor de expedientes de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, es innecesario que el decreto se refiera a la misma herramienta de gestión interna, de manera que se recomienda eliminar todas las referencias al gestor de expedientes de contratación.

Viene siendo habitual encontrar tanto en decretos de esta naturaleza como en resoluciones administrativas reguladoras de cuestiones tecnológicas un artículo o anexo dedicado exclusivamente a definiciones de nuevos conceptos técnicos que permiten la comprensión del texto y de las propias herramientas informáticas. Se recomienda introducir la definición de los aspectos esenciales como contexto en el que se van utilizar aplicaciones informáticas estrechamente relacionadas a cada acto y fase dentro de cualquier procedimiento de contratación.

El artículo segundo recoge el ámbito de aplicación objetivo y subjetivo, aunque en ninguno de los dos casos se indica de manera expresa si el uso del gestor de licitaciones es obligatorio o potestativo, especialmente en lo que respecta al ámbito subjetivo, ya que el término *abarcar* no conlleva obligatoriedad, exigencia o imposición, algo que parece deducirse al interpretar el ámbito subjetivo que diferencia entre la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos, del resto de entes del sector público autonómico. A su vez, en cuanto al ámbito objetivo, debería suprimirse la referencia a los encargos a medios propios dado que la tramitación no es equiparable a la gestión de una licitación con presentación de ofertas, e incluir como excepción a la obligación, aquellos casos en los que por razón de la especialidad o complejidad de la licitación sea imposible utilizar la herramienta informática, con el fin de no paralizar ningún procedimiento por cuestiones estrictamente técnicas.

Al tratarse de una herramienta corporativa, con efectos a terceros (los licitadores) es imprescindible aclarar el ámbito subjetivo que se verá vinculado por el uso de la aplicación. En el supuesto de que los entes del sector público indicados (sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos y las fundaciones) no están obligadas a utilizar GLIC como herramientas de tramitación, en cambio se considera que deben estar ya habilitadas para utilizar las herramientas facilitando su utilización, lo cual debe valorar se una manera muy positiva, siempre que sea técnicamente viable utilizar funcionalidades

diferenciadas, como el envío de ofertas, apertura de sobres y valoración automatizada sin necesidad de utilizar las dos herramientas, algo que no se aclara en el proyecto. En estos supuestos, se recomienda valorar la necesidad de formalizar un acuerdo entre las partes a efectos de aclarar derechos y obligaciones, responsabilidad en el mantenimiento y posible integración con otras herramientas informáticas (gestor de expedientes propio, envío de información a PLACSP, rendición de cuentas etc…).

Por último, y aunque se trate de una cuestión menor, podría prescindirse de las referencias expresas a Intervención o Servicios Jurídicos al tratarse de unidades con competencias ya definidas en gestión administrativa y económico presupuestarias.

El artículo tercero se dedica a la publicidad de las licitaciones. El apartado primero establece que los anuncios de licitación y los pliegos, así como otra documentación necesaria para poder preparar una oferta, se difundirán en el perfil de contratante, pero sin referir en ningún momento la relación existente con la Plataforma de Contratos del Sector Público, siendo ésta el medio en el que se aloja el perfil de contratante del Gobierno de Aragón, de acuerdo con la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet, cuyo artículo segundo expresamente dice que los perfiles de contratante de todos los órganos de contratación de las entidades del sector público autonómico, así como de las entidades locales con convenio o adheridas a la Plataforma de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón, se alojan en la Plataforma de Contratación del Sector Público de ámbito estatal (PLACSP), introduciéndose a través de la misma los datos de los anuncios.

Así deberá ser, hasta que se constituya la Plataforma de Contratos del sector público autonómico, conforme al artículo 80 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo,

de manera que debe preverse tal posibilidad, como régimen transitorio hasta su total implantación.

Por último, conviene insistir en que el visor público de GLIC publicará la información, pero sólo tendrá carácter informativo, prevaleciendo siempre lo publicado oficialmente en el perfil de contratante a través del PLACSP o en su caso, de la plataforma autonómica cuando se cree.

b) Actuación administrativa automatizada

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se entiende por actuación administrativa automatizada cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

La misma definición se da en el artículo 43 de Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, aunque con mayor precisión, ya que en el apartado 3 se indica expresamente que no se considerará actuación administrativa automatizada cuando sea necesario aplicar criterios subjetivos de decisión, bien de forma individualizada o colectiva, ni la ejecución de procesos fragmentados dentro de un mismo acto o actuación administrativa.

En relación con las actuaciones administrativas automatizadas, cabe destacar la forma de regulación que han ido adoptando las Administraciones Públicas, desde el año 2007, ya que, si bien adquiere relevancia actual por la profunda innovación tecnológica, no es un concepto nuevo, puesto que la posibilidad de creación existe desde la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Algunas Comunidades Autónomas han optado por normas con rango de ley (Galicia, Ley 4/2019, de

17 de julio, de administración digital, Cataluña, Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas) o con rango de decreto (País Vasco, decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, o Andalucía, decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa). Todas establecen las bases y definición de la actuación administrativa automatizada con carácter general, pero sin olvidar el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que tiene carácter básico y que se dicta como disposición de desarrollo de la disposición final sexta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Existe unanimidad al calificar como actuaciones administrativas automatizadas todos aquellos trámites administrativos realizados íntegramente por medios técnicos, sin intervención de empleados público y que además agotan la tramitación con su ejecución, al quedar registrado el sello de tiempo y firma auténtica en el mismo acto. Así, el artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, indica como única referencia a la actuación administrativa automatizada, la obtención de copias auténticas de documentación o certificaciones, como ya informó esta Junta en el informe 7/2022 en relación con la automatización de la emisión de certificados con los datos del empresario que esté inscrito en el Registro de Licitadores de Aragón. Las Administraciones Públicas, de manera progresiva han ido incorporando diferentes procedimientos aplicando la actuación administrativa automatizada a procesos de registro de solicitudes, autoliquidaciones, o también a procedimientos más complejos de carácter sancionador, como son las infracciones de tráfico o la obtención de permisos y licencias urbanísticas.

Detrás de la actuación administrativa automatizada está la denominada robotización del sistema, en el que una herramienta informática está diseñada y parametrizada para la realización completa de un acto administrativo sin que sea necesaria la intervención de ningún empleado público. La eficacia, garantía y rapidez de las actuaciones administrativas automatizadas es indudable, siempre y cuando estén rodeadas de las garantías esenciales que exige su implantación, sello de tiempo, y firma verificada.

Visto el marco jurídico aplicable, la definición y requisitos de las actuaciones administrativas automatizadas, junto con los supuestos que se están implementando en las Administraciones Públicas, debemos analizar el contenido de los artículos 4 y 5 para considerar la viabilidad como tal.

El artículo cuarto se dedica a la presentación de ofertas, sin incluir la referencia a su consideración como posible actuación administrativa automatizada a pesar de serlo de acuerdo con el contenido del precepto, ya que la presentación se realiza por medios técnicos, sin intervención de empleados, con sello de tiempo, y firma auténtica. Se trata por tanto de un acto sometido a los requisitos de una actuación administrativa automatizada, de manera que debería regularse su secuencia lógica y requisitos técnicos.

El apartado quinto del artículo cuarto se considera prescindible, al estar regulado con carácter básico en el art. 139.3 LCSP, si bien puede aclararse la redacción con el fin de regular la posibilidad que tienen los licitadores para modificar la oferta presentada, retirarla o presentar una nueva.

El artículo quinto plantea exclusivamente como actuación administrativa automatizada la valoración de los criterios objetivos, evaluables de forma automática o mediante fórmulas predeterminadas en el gestor de licitaciones. Sin embargo, se debería estudiar la calificación como actuación administrativa automatizada no sólo la valoración de ofertas sino también la presentación, registro y apertura de sobres.

En el precepto se entiende como acto administrativo la valoración íntegra de los criterios de adjudicación propios del sobre C o AC para los procedimientos abiertos simplificados, no siendo necesaria la intervención de la mesa de contratación o del órgano de contratación. Si bien el artículo 43.3 de la Ley 5/2021 no permite calificar como actuación administrativa automatizada la ejecución de procesos fragmentados dentro de un mismo acto o actuación administrativa, debe entenderse como tal la posibilidad de valorar determinados criterios objetivos de modo manual y otros de manera automatizada, o incluso por licitadores, rompiendo por tanto la unidad de acto y los principios de administración digital que garantizan la legalidad de la decisión final. De acuerdo con la ley, no es necesario que la automatización comprenda estrictamente la totalidad de actos administrativos que integran un procedimiento, lo cual haría inviable su gestión.

El mismo apartado primero, establece como excepción la posibilidad de utilizar fórmulas no predeterminadas en el gestor de licitaciones, siendo necesario en este caso proceder a su valoración por la mesa de contratación. En este caso, ya no puede identificarse como actuación administrativa automatizada, al intervenir la mesa de contratación en la valoración.

La redacción es confusa ya que parece regular aquellos supuestos en los que se puede utilizar GLIC para presentar ofertas, pero no para automatizar su valoración por cuestiones de programación, de manera que será la mesa quien realice las tareas.

Debe recordarse que la programación de nuevas fórmulas debe realizarse en la fase de preparación del expediente y no en la fase de valoración, ya que, en este caso, la introducción de nuevos parámetros ex ante, no desvirtuaría su consideración como actuación administrativa automatizada siempre que la valoración la realice el propio gestor de licitaciones.

Tampoco puede obviarse la posible intervención de la mesa de contratación, no para realizar actos de valoración sino de supervisión, lo cual no sólo se permite, sino que se necesita para garantizar la fiabilidad del resultado, sin perjuicio de los recursos que procedan contra el acto administrativo.

Conviene determinar qué se considera actividad de supervisión *humana* y qué alcance puede tener en la valoración automatizada de ofertas, como por ejemplo la posibilidad de solicitar subsanación de documentación. Debería regularse de manera independiente para evitar confusión, aquellos casos en los que se utilice GLIC sólo para la funcionalidad de presentación de ofertas, pero no para su valoración. En este supuesto la actuación administrativa automatizada diferenciada se limitaría a la presentación, siendo la mesa de contratación competente para la valoración de ofertas.

No toda intervención humana afecta a la automatización del acto administrativo, como por ejemplo lo dispuesto en el último apartado del artículo quinto, puesto que la mesa de contratación realiza actos de supervisión, necesarios a efectos de garantizar la fiabilidad del resultado. De hecho, se trata de una de las potestades cuyo ejercicio es deseable en este tipo de actuaciones informáticas, pudiendo regularse los mecanismos de supervisión técnica que permitan controlar el correcto funcionamiento del sistema y retroacción de actuaciones en caso de detectarse errores técnicos.

Una de las características esenciales de la automatización, es que no intervenga ningún empleado público para tramitar o impulsar el acto administrativo. Por ese motivo, es incompatible con la automatización lo dispuesto en el apartado segundo letra a), que regula dentro de la secuencia lógica la intervención de un miembro de la mesa de contratación para abrir los sobres. La mesa de contratación es un órgano obligatorio en determinados procedimientos y potestativo en otros, pero realiza numerosas funciones, entre ellas la apertura de sobres, que podrían ser una actuación administrativa automatizada, siempre que se configure sin intervención humana necesaria. Podría valorarse su regulación

para los procedimientos abiertos simplificados, en ambas modalidades cuando se utilicen exclusivamente criterios de valoración automática, dando lugar a los denominados *smart contracts* o contratos inteligentes, considerando la base tecnológica de la aplicación.

En el marco de la actuación administrativa automatizada, es imprescindible delimitar el órgano responsable del sistema y del contrato, ya que de acuerdo con el apartado 4 del artículo quinto, se atribuye de manera genérica tal responsabilidad al titular del departamento competente en materia de contratación pública, cuando debe diferenciarse la responsabilidad procedente de las decisiones que adopta el órgano de contratación, o la mesa de contratación en su caso, de la responsabilidad derivada del correcto funcionamiento de la aplicación, parametrización, mantenimiento y especificaciones técnicas del sistema, habitualmente ajena al órgano de contratación. Se estima más adecuado que el responsable de la actuación administrativa sea el órgano de contratación, ya que dentro de sus competencias podrá solicitar cuantos informes sean necesarios para valorar posibles impugnaciones, aunque el principal motivo pueda tener su origen en el mantenimiento de la aplicación. Al ser el responsable del procedimiento, el órgano de contratación debe adoptar decisiones directas que afectan al contrato, siendo el gestor de licitaciones tan sólo una herramienta para el cumplimiento de un fin.

Vista la regulación propuesta, se observa la existencia de más de una actuación administrativa automatizada (presentación de ofertas y registro de las mismas; presentación, registro, posible apertura de sobres y valoración de ofertas, o, incluso el envío de información al Registro de Contratos que indica la disposición adicional primera con el envío automatizado de datos) siendo conveniente regular manera independiente cada supuesto para garantizar el cumplimiento de los requisitos propios de estas actuaciones, y evitar confusión en su ejecución.

Por último, con carácter global, se recomienda unificar en el mismo artículo todo lo relativo a la actuación administrativa automatizada, presentación de ofertas, registro y valoración, regulando la posibilidad de excepción en otro artículo diferenciado para que se aclaren los requisitos y garantías que corresponden a cada supuesto. También conviene unificar términos para referirse a GLIC ya que las referencias son diversas a lo largo del texto, articulado y anexo, así como corregir en la disposición derogatoria la referencia a Orden por error de transcripción.

III. CONCLUSIONES

ÚNICA.- Se informa favorablemente el proyecto de decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen de funcionamiento del gestor de licitaciones y su operativa con el gestor de expedientes de contratación, con las observaciones realizadas acerca de la redacción propuesta.

Informe 1/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 13 de enero de 2025.

EL PRESIDENTE

P.S. LA PRESIDENTA SUPLENTE

(Orden de 17 de agosto de 2023 del Consejero de Hacienda y Administración Pública

Mª Asunción Sanmartín Mora