

Informe 3/2024, de 11 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Adaptación de los pliegos tipo a los evolutivos del gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración Pública se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante oficio de fecha 8 de julio de 2024, del siguiente tenor literal:

«Al objeto de que se emita el preceptivo informe, previsto en el artículo 3.1 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, adjunto se remite el modelo de PLIEGOS TIPO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el procedimiento abierto del contrato de servicios, adaptados a los evolutivos del gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón.

Las modificaciones señaladas en el pliego adjunto de servicios se harán extensivas a los siguientes modelos de Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares:

- 1. Contrato de servicios, procedimiento abierto, varios criterios.*
- 2. Contrato de servicios, procedimiento abierto, simplificado.*
- 3. Contrato de servicios, procedimiento abierto, simplificado abreviado.*
- 4. Contratos de servicios negociado con publicidad.*
- 5. Contratos de servicios negociado sin publicidad.*
- 6. Contrato de obras, procedimiento abierto, varios criterios.*
- 7. Contrato de obras, procedimiento abierto, simplificado.*
- 8. Contrato de obras, procedimiento abierto, simplificado abreviado.*
- 9. Contratos de obras negociado con publicidad.*
- 10. Contratos de obras negociado sin publicidad.*
- 11. Contrato de suministros, procedimiento abierto, varios criterios.*

12. *Contrato de suministros, procedimiento abierto, simplificado.*
13. *Contrato de suministros, procedimiento abierto, simplificado abreviado.*
14. *Contratos de suministros negociado con publicidad.*
15. *Contratos de suministros negociado sin publicidad.*

Por su parte, el artículo 6.1.a) del referido Decreto 81/2006, de 4 de abril, reconoce legitimación activa para formular la solicitud de informe a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos. Lo que se comunica a los efectos oportunos».

Se acompaña al escrito la propuesta de adaptación de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares de servicios tramitados por procedimiento abierto.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 11 de julio de 2024, 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1, f) 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, a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar con carácter preceptivo los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación.

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración Pública es órgano legitimado para formular la solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1.a) del mencionado Reglamento.

II. Necesidad de adaptación de los pliegos tipo utilizados por la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con la solicitud formulada, resulta necesario proceder a la adaptación de los modelos de pliegos tipo de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a los evolutivos del Gestor de Licitaciones (GLIC) con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón, pues algunos de los cambios que ha sufrido la herramienta a lo largo de su desarrollo e implementación inciden directamente en el contenido de los PCAP.

En ese sentido, como ya manifestó esta Junta en sus Informes 5/2019, de 10 de octubre y 2/2021, de 26 de enero, la adaptación de los pliegos de contratación a la licitación electrónica es una obligación que se ha de llevar a cabo en cumplimiento de las demandas de la LCSP en esta materia.

La necesidad de desarrollar y adecuar las distintas herramientas de licitación electrónica tiene como objetivo la puesta en marcha de la Plataforma de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón prevista en el artículo 79 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público autonómico para la tramitación de los procedimientos de contratación pública, y facilitará el acceso a los registros, instrumentos y herramientas necesarias para la licitación electrónica.

En los Informes 8/2022, de 5 de octubre y 4/2022, de 1 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, señalaba esta Junta que el anteproyecto «dedica su Título III a la Contratación pública electrónica, en concreto, el Capítulo II del mismo bajo la rúbrica 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, que *“si bien estos instrumentos no son novedosos, porque la plataforma se creó por la citada Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, y los registros por el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, 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”*, determinando el artículo 79 de este Proyecto de Ley, que la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón (...) implantará un sistema de licitación electrónica basado en registro distribuido o en aquellas otras tecnologías emergentes, de modo que puedan garantizar la agilidad, inmutabilidad, seguridad y transparencia en la gestión con un estándar elevado de calidad. En la plataforma se alojarán, necesariamente, el gestor de licitaciones que permitirá la custodia y apertura de las ofertas, así como la valoración automática de los criterios sujetos a evaluación posterior».

La herramienta GLIC -que utiliza la tecnología Blockchain- está diseñada para permitir los trámites de presentación de ofertas por los licitadores, celebración de las mesas de contratación, valoración de las ofertas y propuesta de adjudicación. Esta aplicación informática se integra con el Gestor de Expedientes de Contratación (GCON), que permite la tramitación electrónica íntegra de los expedientes de contratación, desde la fase de preparación hasta su ejecución, extinción y liquidación, incorporando todos los documentos que componen el expediente y los datos relativos al mismo, con la funcionalidad de poder gestionarlos y explotarlos convenientemente de cara a una mejor rendición de cuentas y elaboración de estadísticas.

Ambas aplicaciones, integradas a su vez con el resto de herramientas corporativas de administración electrónica y con la Plataforma de Contratación del Sector Público, se han ido desarrollando de forma paralela, y en ese proceso de integración y desarrollo se ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar algunos aspectos del Gestor de Licitaciones que ya estaban definidos en los

PCAP de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La premura en esta adaptación de los PCAP viene determinada por la inminente entrada en producción de GCON y GLIC, que tendrá lugar cuando finalicen las sesiones de formación que está recibiendo el personal de todo el Gobierno de Aragón y su sector público, estando prevista la última de dichas sesiones para septiembre de 2024.

III. Análisis de las modificaciones introducidas en los modelos tipo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares sometidos a informe.

Todas las modificaciones que se han introducido afectan a cláusulas que resultan comunes en todos los pliegos, por lo que se ha optado por elaborar un único informe que analiza, de manera general, todas las cuestiones que afectan a los pliegos de los contratos de obras, suministros y servicios, tanto en su modalidad de licitación por procedimiento abierto, como simplificado y abreviado.

a) Perfil de contratante.

Se plantea una primera modificación en la cláusula 2.7.1 en relación con el Perfil de contratante, al haberse producido un cambio en el enlace del visor, que es el portal público accesible a la ciudadanía en general que permite consultar la información publicada por los órganos de contratación a través de su perfil de contratante.

Así, donde dice «asimismo, en el caso de que se haya utilizado el gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón, se podrá consultar la información publicada en la siguiente dirección: <https://contratacionpublica.aragon.es/licitaciones>», se actualiza la url haciendo constar el siguiente enlace: <https://contratacionpublica.aragon.es/licitaciones/visor/licitaciones/listado>

Esta actualización resulta procedente y adecuada por razones evidentes de acceso a la información a través del enlace adecuado.

b) Presentación de proposiciones a través del gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón:

En la cláusula 2.2.2.1, se introduce un cambio en el enlace que figura para la presentación de ofertas, de tal manera que en la página 11 cuando señala el PCAP que «para la presentación de ofertas, el acceso al gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón se realizará a través de la siguiente dirección electrónica (URL): <https://contratacionpublica.aragon.es/licitaciones>, mediante certificado electrónico», se propone la sustitución por el enlace actualizado, que es el siguiente: https://contratacionpublica.aragon.es/licitaciones/portal_licitador/login

Al igual que sucedía con el enlace del visor público, resulta una actualización lógica, tratándose en este caso de una dirección electrónica de gran relevancia para el licitador, pues va a ser el canal de presentación de ofertas.

En el siguiente párrafo se elimina la referencia al manual para el licitador, para referirse a una «guía de usuario», en los siguientes términos: «Los requisitos funcionales y técnicos para su utilización, así como la descripción del proceso de presentación de ofertas se detallan en la guía de usuario existente en el citado sistema». Se trata, por lo tanto, de un cambio de denominación sin mayor trascendencia.

El cambio de mayor calado se produce en el modo de presentar las ofertas, pues se elimina su presentación en dos fases. Hasta ahora, tal y como se describió en el informe 8/2022 de esta JCCA, se trataba de «un sistema bifásico de presentación de las proposiciones donde se distingue una primera Fase (Fase 1) de Presentación de la oferta y generación de la huella electrónica, en el plazo máximo establecido en el anuncio de licitación como plazo de presentación de ofertas. A continuación, en la denominada Fase 2, se ratificará la oferta enviando el fichero JSON y todos los documentos incorporados durante la Fase 1 (los mismos documentos que se utilizaron para la generación de la última huella

electrónica), y de no efectuarse esta ratificación en el plazo indicado se considerará que la oferta ha sido retirada».

Ahora, la herramienta GLIC está configurada para presentar las ofertas en un único paso para el licitador, aunque internamente el sistema sigue generando la huella de manera transparente y acto seguido continúa con el proceso de presentación de oferta. Como consecuencia de esta nueva configuración y de la eliminación del sistema bifásico para la presentación electrónica de ofertas, los pliegos tipo deben adecuarse y, por ello, se propone su modificación, estableciendo la cláusula 2.2.2.1 que:

«El licitador cumplimentará los valores para cada uno de los criterios solicitados e incorporará todos los documentos exigidos en el PCAP, tras lo que el sistema generará el fichero JSON que contiene la información de la oferta, así como una huella electrónica asociada. El fichero JSON deberá firmarse por un representante con poder suficiente para poder presentar la oferta».

Parece claro que el objetivo de este nuevo modelo es simplificar el proceso y reducir cargas administrativas, puesto que ahora los licitadores solo tienen que presentar la documentación una única vez, y se mantiene el valor añadido del uso de la tecnología blockchain para reforzar la transparencia, la confidencialidad de las ofertas mediante el algoritmo de encriptado y desencriptado, y el aumento de la eficiencia con los Smart contracts, así como las garantías de seguridad y custodia de las ofertas en todo momento.

Por último, en coherencia con el apartado de presentación electrónica de ofertas a través de la PLACSP, en el que se explica cuál es la operativa en caso de tener que aportar muestras o similares, también aquí se incorpora en esta cláusula una referencia a la presentación de ofertas en aquellos casos en los que sea necesario aportar muestras o maquetas, reflejándose que «En los procedimientos en los que alguno de los sobres, por su naturaleza, no se pueda remitir telemáticamente (maquetas, muestras, etc.), el licitador presentará el

elemento correspondiente ante el órgano de contratación, en la forma establecida en el pliego de prescripciones técnicas».

En la PLACSP se genera una etiqueta que el licitador presenta junto a la muestra, para vincular el elemento físico a presentar con la huella electrónica de la oferta, de modo que se puede acreditar su relación a través del número de expediente, lote, órgano de contratación al que va dirigido, nombre y NIF del licitador. No obstante, el funcionamiento de GLIC se basa en la generación de huellas electrónicas a partir de cualquier oferta presentada, descargándose en todo caso el justificante de presentación que contiene la huella electrónica vinculada. Este justificante puede remitirse posteriormente al órgano de contratación junto con la muestra o similar mediante registro físico para acreditar su relación con la oferta.

En cualquier caso, se ha optado por hacer una remisión al PPT, para que el órgano de contratación pueda amoldarse a cada caso concreto, determinando para cada licitación los elementos necesarios para acreditar la relación de la muestra con la oferta, por lo que puede considerarse una propuesta lógica y adecuada.

c) Contenido de las proposiciones: Sobre C, OFERTA ECONÓMICA Y PROPUESTA SUJETA A VALORACIÓN AUTOMÁTICA

En la cláusula 2.2.5.3 se establece la posibilidad de que los licitadores no aporten documento de oferta económica, sino que éste se genere por el propio sistema al cumplimentar los valores, con el fin de evitar discrepancias entre el documento de la oferta presentada y los valores cumplimentados manualmente en la aplicación por el licitador.

La propuesta plantea textualmente que «La OFERTA ECONÓMICA será formulada conforme al modelo que se adjunta como Anexo VII de este pliego, formando parte inseparable del mismo. En el caso de utilización del gestor de

licitaciones con tecnología blockchain, deberán cumplimentarse los valores de la oferta en el sistema. Si así lo configura el órgano de contratación, esta cumplimentación generará el documento que contenga la oferta económica y propuesta sujeta a valoración automática, sustituyendo de este modo la presentación del Anexo VII».

Así, GLIC permite dos posibilidades para la presentación de la «oferta económica y propuesta sujeta a valoración automática». Como primera opción, mediante la cumplimentación de los valores de la oferta en la herramienta, prescindiendo del documento que figura actualmente como Anexo VII del PCAP, de forma que es la propia aplicación la que generará el documento de la oferta con los valores introducidos manualmente por el licitador, configurándose como una actuación administrativa automatizada firmada por sello de órgano. La ventaja principal de esta opción es que no pueden existir discordancias entre los valores que introduce el licitador en GLIC y el documento que contiene la oferta económica propiamente dicha. Por otro lado, como segunda opción, a pesar de que GLIC exige que el licitador rellene los valores manualmente en la herramienta para permitir la valoración automática de estos criterios, admite a su vez adjuntar documentación adicional, como puede ser el documento contemplado en el Anexo VII, entre otros, si el órgano de contratación lo considera conveniente por la naturaleza de la licitación.

Realmente el hecho de prescindir del documento, además de simplificar, aporta seguridad jurídica al evitarse discordancias entre los datos introducidos en la aplicación y los que figuran en el pliego. No obstante, el principio de seguridad jurídica no se vería conculcado de no incluirse esta disposición, pues el Pliego ya describe en la cláusula 2.2.2.1 que, si existieran discrepancias entre los valores de la oferta grabados en el sistema y los existentes en los documentos incorporados en su caso, prevalecerán los valores existentes en los documentos. Igualmente, en caso de discordancias entre la información mostrada en el sistema y la recogida en el presente pliego prevalecerá la contenida en el pliego.

Sería recomendable especificar, este caso, que prevalecerán los valores de los documentos siempre y cuando estos estén debidamente firmados electrónicamente por el licitador o persona que lo represente.

IV. Otras modificaciones sugeridas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

Así como para la presentación de ofertas a través de la PLACSP los pliegos prevén una salvaguarda en caso de que problemas técnicos impidan completar el envío electrónico de la oferta, sería deseable una previsión similar para las ofertas presentadas a través de GLIC.

La PLASCP proporciona, de forma automática, un justificante del intento de presentación de la oferta y de su huella electrónica que permite al licitador o bien continuar intentando su envío a través de la propia plataforma en un plazo máximo de 24 horas – aun habiendo transcurrido ya el plazo final de presentación de ofertas -, o bien descargar el fichero de la documentación en un soporte electrónico que puede presentar en el registro del órgano de contratación.

Mientras tanto, en lo que respecta a fallos durante la presentación de la oferta a través de GLIC, la herramienta genera un justificante con la huella electrónica vinculada, junto con un archivo que contiene su oferta encriptada, para posteriormente remitir ambos archivos al órgano de contratación.

En este sentido, dado que también se ha previsto una solución para estos casos, se propone la introducción en el PCAP de una cláusula que disponga que: «Asimismo, en el caso de que no pueda completarse el envío de la oferta como consecuencia de problemas técnicos no achacables al licitador, se obtendrá un justificante de presentación de la huella electrónica junto con un archivo que contiene su oferta encriptada, disponiendo de un plazo de 24 horas para remitir ambos archivos de acuerdo con lo dispuesto en la Guía de Usuario del Gestor de Licitaciones para licitadores».

Esta disposición sería acorde con la actual configuración de la herramienta, que permite que en caso de fallo técnico el licitador pueda descargarse la huella y la oferta encriptada, y las envíe al órgano de contratación mediante registro.

III. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente, con las observaciones y sugerencias manifestadas en este informe, la adaptación de los modelos de Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que es consecuencia de los evolutivos del gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón, por considerarse ajustados tanto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público como a la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Informe 3/2024, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 11 de julio de 2024.