Informe 2/2022, de 30 de mayo, del Consejo de Transparencia de Aragón, sobre la propuesta de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Registro de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón

VISTA la solicitud formulada por la Dirección General de Contratación del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) informa lo siguiente,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de marzo de 2022 tuvo entrada en el CTAR una solicitud de informe suscrita por la Directora General de Contratación, en la que señala:

«La aprobación de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa, supuso la modificación de otras normas del ordenamiento jurídico aragonés entre las que figura la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

La disposición final cuarta de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, planteó una nueva redacción del artículo 5 de la Ley 3/2011, de 24 de

febrero, con el objeto de dotar de un papel más preminente al Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por un lado, se insta a los órganos de contratación a consultar los datos obrantes en el Registro a los efectos de comparar que los propuestos como adjudicatarios cumplen con los requisitos previos. Por otro, entre los datos a incluir en el Registro de Licitadores autonómico, se añade un asiento desde el que recoger el volumen anual de negocios y el patrimonio neto o ratio entre activos y pasivos de los tres últimos ejercicios corrientes, a efectos de comprobación de la solvencia económica.

La entrada en vigor de la reforma legislativa descrita del artículo 5 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón, quedó condicionada a la previa entrada en vigor del Decreto que modifique el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Registro Público de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en la disposición final vigésima de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación administrativa. Implícitamente esta entrada en vigor demorada conllevaba un mandato para modificar el Decreto 82/2006, de 4 de abril, en aras de actualizar su contenido a los cambios legislativos producidos.

Conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley 2/2009, del Presidente y el Gobierno de Aragón, en su redacción anterior a la entrada en vigor de Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno, el

Consejero de Hacienda y Administración Pública, competente por razón de la materia, dictó la Orden de 23 de junio de 2021, dando inicio al procedimiento para la elaboración del proyecto y encomendando a la Dirección General de Contratación su redacción.

Una vez redactado el texto del proyecto de Decreto; elaborada su Memoria Justificativa; aprobado el informe de evaluación de impacto de género y por razón de discapacidad; sometido al trámite de información pública y audiencia; han sido emitidos informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, y los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón.

También se ha procedido a solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, en aplicación de lo dispuesto en el 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

A fin de cumplimentar todos los trámites preceptivos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.3.c) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se remite para su informe el proyecto de DECRETO XXX/2022, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Registro de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, junto a su expediente y el índice de documentos que lo integran».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 37.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante Ley 8/2015) configura al CTAR como órgano destinado a promover la transparencia de la actividad pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizando el derecho de acceso a la información pública. Entre sus funciones, el apartado 3. d) del precepto, atribuye al Consejo la competencia para informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en materia de transparencia o estén relacionados con esta materia.

El Consejo de Transparencia de Aragón es así competente para emitir el informe solicitado, en cuanto a las previsiones relativas a la transparencia contenidas en el borrador de Decreto, con el alcance que a continuación se matizará.

SEGUNDO.- Como señaló este Consejo de Transparencia en su Informe 1/2022, de 28 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, el régimen legal de la transparencia en la contratación pública se incorporó al ordenamiento jurídico interno español, por transposición de la normativa europea en la materia, muchos años antes de aprobarse una normativa sectorial de transparencia, con la doble finalidad de garantizar el acceso de los potenciales candidatos a las licitaciones públicas y prevenir la corrupción en las adjudicaciones.

Las leyes de transparencia, tanto la estatal como las autonómicas, complementan y refuerzan los principios de publicidad y transparencia consagrados en la legislación sobre contratos del sector público, sin que una norma desplace a la otra. Así lo establece con claridad el artículo 16.1 de la Ley 8/2015: *«Sin perjuicio de la publicidad que la normativa reguladora de los contratos del sector publico exige respecto de los procedimientos de adjudicación y modificación de los contratos, la transparencia en la contratación pública exige que los sujetos comprendidos en el artículo 4 hagan pública en sus respectivos Portales de Transparencia, con una actualización trimestral, la siguiente información relativa a todos los contratos, incluidos los contratos menores: (…)».*

Prácticamente desde la primera Resolución de este Consejo de Transparencia de Aragón se ha aludido a este doble concepto de la transparencia en la contratación pública. Así, en la Resolución 2/2016, de 12 de septiembre, se afirmaba:

«…la configuración del Perfil de contratante es la de un instrumento de publicidad dirigido fundamentalmente a los operadores económicos interesados en la licitación y adjudicación del contrato, de hecho, en ningún momento el TRLCSP hace alusión a publicar información sobre la fase de ejecución del contrato.

Frente a ello, la finalidad de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio de derecho de acceso en la materia, previstas en las Leyes de transparencia estatal y autonómica, es la de permitir al ciudadano controlar la buena administración de los asuntos públicos, sin que la regulación sectorial desplace a la normativa de transparencia».

Es decir, la transparencia prevista en la normativa contractual garantiza a los licitadores optar en condiciones de igualdad a los contratos públicos y prevenir la corrupción en las adjudicaciones, en tanto que la finalidad de las leyes de transparencia y acceso a la información pública es la de permitir a la ciudadanía en su conjunto controlar la buena administración de los asuntos públicos, afectando a todas las fases de la contratación desde la convocatoria, la adjudicación, la ejecución y la finalización.

Atendiendo a su ámbito competencia, el informe de este Consejo de Transparencia se limitará a las previsiones incorporadas en la propuesta de Decreto derivadas de la finalidad del Registro Público de Contratos como instrumento auxiliar de la transparencia, contenidas en su Anexo I. Por ello, todas las menciones a artículos concretos realizadas en este informe se referirán a los incluidos en el Anexo I.

TERCERO.- Entrando ya en el análisis concreto del texto del borrador, en la Exposición de Motivos se incluye un párrafo con este contenido:

> *«Así, por un lado, el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón requiere la modificación de su organización y funcionamiento para continuar desempeñando adecuadamente su función como fuente y soporte de la información en materia de contratación pública, la cual, engarza, a su vez con las obligaciones de rendición de cuentas que prescribe la normativa en materia de transparencia estatal y autonómica. El incremento de obligaciones en materia de transparencia se ha traducido en un importante aumento de la información a recopilar y de la dificultad de su gestión habida cuenta la disparidad de organización, infraestructura informática y volumen de información a transmitir. Esto ha impuesto la necesidad de crear*

una herramienta informática que facilite tanto el procesamiento automatizado del gran volumen de información a analizar, como su tratamiento homogéneo».

En el párrafo anterior aparece también una mención a *«las disposiciones de la normativa sobre transparencia en relación con la actividad contractual de las Administraciones públicas».*

La realidad en la Comunidad Autónoma de Aragón es que los "ítems" de publicidad activa en materia de contratación pública, recogidos inicialmente en el artículo 16 de la Ley 8/2015 para los sujetos comprendidos en el artículo 4 de la norma, se han visto incrementados tanto por modificaciones de la Ley 8/2015 operadas por otras normas, como por la aprobación de normativa sectorial independiente.

Así, la Ley 11/2016, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, añadió un artículo a la Ley 8/2015, el 17.1.bis, para establecer la publicidad de los acuerdos que se formalicen de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. O las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de cada año, que incorporan previsiones específicas en materia de información sobre contratación pública, tales como las encomiendas de gestión o contrataciones a cualquier ente, organismo o entidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón considerado como medio propio en los términos previstos en los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; o el grado de cumplimiento, por organismo o entidad concedente, del porcentaje de contratos reservados a los efectos del artículo 7 de la

Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón (artículos 60 y 62 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022).

Estos "ítems" de publicidad activa también se incrementarán si se aprueba la Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en los términos contenidos en el Proyecto ahora en tramitación, con la obligación de hacer públicos el Plan general de contratación, el Catálogo de contratación centralizada o el Informe de supervisión.

En consecuencia, y sin perjuicio de que estas previsiones u otras que se adopten en el futuro se puedan entender incluidas en las expresiones *«normativa en materia de transparencia estatal y autonómica"* o *«normativa sobre transparencia en relación con la actividad contractual de las Administraciones públicas»,* sería clarificador que en la Exposición de Motivos se incluyera una mención expresa a que las obligaciones autonómicas de transparencia en esta materia se contienen tanto en la Ley autonómica de transparencia como en otras normas.

Por otra parte, se propone sustituir la expresión *«habida cuenta la disparidad»* por la más clara de *«teniendo en cuenta la».*

CUARTO.- El artículo 2.3 determina que será obligatoria la inscripción, al menos, de los datos y circunstancias que determine la legislación de contratos del sector público y de transparencia, así como cualquier otro dato que se determine por la Dirección General competente en materia de contratación pública.

En línea con lo que se acaba de señalar, debe valorarse la sustitución de la mención a la legislación de transparencia por otra comprensiva tanto de la vigente Ley 8/2015 como de normas sectoriales que incluyan obligaciones de transparencia en la materia.

QUINTO.- Entre las funciones del Registro Público de Contratos se incluye en la letra g) del artículo 4 la de *«Colaborar en la difusión pública de dicha información de conformidad con la legislación en materia de transparencia».*

A juicio de este Consejo de Transparencia, el infinitivo "colaborar" (definido por la Real Academia Española en su diccionario como *«Trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra»*) no refleja adecuadamente la acción que debe realizar el Registro Público de Contratos a estos efectos, que no es otra que la detallada en el apartado 3 del artículo 9, *«La remisión de la información a ambos portales corresponderá al Servicio responsable de la gestión del Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón».*

Se propone así sustituir "colaborar" por "remitir", "facilitar" o "proporcionar", como figura en las letras c), d) y f), que contienen las obligaciones de remisión de información a otros órganos estatutarios o especializados. Como sugerencia se propone como función en la letra g) *«Proporcionar la información sometida a difusión pública, de conformidad con la legislación en materia de transparencia»*.

SEXTO.- Se informan favorablemente las reglas de inscripción contenidas en el artículo 5, teniendo en cuenta la modificación en la materia operada por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, que a su vez modifica algunos artículos

de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

Así, aunque la Ley 8/2015 establece en su artículo 16.1 la obligación de que todos los sujetos obligados por el artículo 4 de la norma —y por tanto la totalidad del sector público autonómico— publiquen en sus Portales de Transparencia todos los contratos, incluidos los contratos menores sin límite inferior de cuantía, lo cierto es que el artículo 4.2 de la Ley 3/2011 determina que los contratos de obras, suministros y servicios cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, IVA excluido, se considerarán gastos menores y, en consecuencia, no estarán afectados por la obligación de publicación en el Portal de Transparencia. Una previsión análoga se incorpora al Proyecto de Ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón ahora en tramitación.

SÉPTIMO.- No merece la misma consideración favorable el artículo 6, que se dedica al contenido de la inscripción de los contratos del sector público autonómico.

En la propuesta de Reglamento se identifican como datos mínimos los siguientes:

«a) Tipo de contrato.

b) Procedimiento de adjudicación.

c) Identificación del adjudicatario.

d) Importe de la adjudicación, con desglose del Impuesto sobre el Valor Añadido.

e) Duración del contrato.

f) Si el contrato está o no sujeto a regulación armonizada.

g) Si se trata de contratos reservados a centros especiales de empleo o empresa de inserción social.

h) Si son contratos basados en Acuerdo Marco o Sistema Dinámico de Adquisición.

i) Órgano de contratación.

j) Cuantas incidencias se produzca a lo largo de la vigencia del contrato y pudieran afectar a su ejecución, tales como prórroga, modificación, resolución, desistimiento, renuncia, variación del plazo de ejecución o del precio, etc.».

Sin perjuicio de que el apartado 2 señale adecuadamente que *«En todo caso, el contenido de la inscripción de los contratos se ajustará a la normativa vigente en materia de transparencia»,* es necesario ampliar el listado a la vista del contenido del artículo 16.1. de la Ley 8/2015, e incluir como datos mínimos:

i) Objeto del contrato
ii) Fecha de formalización
iii) Fecha de inicio de ejecución
iv) Importe de licitación

Además, en el detalle de "incidencias" recogido en la letra j) deben incluirse la fecha de recepción y el importe de la liquidación practicada; así como la subcontratación, el importe de cada subcontratación y el porcentaje de volumen de cada contrato que ha sido subcontratado, en coherencia con las exigencias del artículo 16 de la Ley 8/2015.

OCTAVO.- No se prevé en la propuesta ninguna periodicidad en la remisión de la información del Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma al Portal de Transparencia, a diferencia de lo señalado para la remisión a la Cámara de Cuentas de Aragón (artículo 12), el Registro de Contratos del Sector Público (artículo 13), o la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 16).

Es posible que el sistema se diseñe a través de mecanismos de interconexión telemática entre el Registro de Contratos y el Portal de Transparencia, lo que haría innecesaria la fijación de un plazo concreto de remisión de la información, pero sería deseable la inclusión de una mención específica que garantice, como mínimo, la actualización trimestral que exige el artículo 16.1 de la Ley 8/2015.

NOVENO.- El apartado 3 del artículo 17 señala, *«La información inscrita en el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón será utilizada para la elaboración de estadísticas que aporten valor añadido para el análisis de la contratación pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón»*. Junto a estas estadísticas debería incorporarse una mención expresa a las estadísticas cuya publicación exige el apartado 3 del artículo 16 de la Ley 8/2015, en concreto:

a) El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) El número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos.

DÉCIMO.- Como última consideración, de estilo y en pro de un lenguaje claro, se propone sustituir las expresiones "presente Reglamento" y "presente Decreto" que figuran en varias ocasiones en la norma por "este Reglamento" o "este Decreto".

Es cierto que las utilizadas son unas expresiones muy arraigadas en el lenguaje jurídico tradicional, pero es más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo "este", dado que el adjetivo "presente", tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a *«quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»*.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.1 de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. INFORMA

Se informa favorablemente el texto del Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del Registro de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto a las previsiones incorporadas en el Reglamento derivadas de la finalidad del Registro Público de Contratos como instrumento auxiliar de la transparencia, siempre que se tengan en cuenta y se incorporen al texto las consideraciones contenidas en este informe,

en especial las realizadas en los fundamentos de derecho Quinto, Séptimo, Octavo y Noveno.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez