



Informe nº registro DG-SSJJ: 557/2021

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Directora General de Contratación que ha tenido entrada en este centro directivo con fecha de 24 de noviembre de 2021, sobre el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 82/2006, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Registro público de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad autónoma y se aprueba el reglamento que regula su organización y funcionamiento, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en el artículo 5.2 a) del Decreto citado, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

En primer lugar, en cuanto a la normativa aplicable al proceso de elaboración de esta disposición, debemos confirmar el criterio manifestado por la Secretaria general Técnica, esto es, resulta aplicable la Ley 2/2009 del Presidente y Gobierno de Aragón, por ser la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma de fecha anterior a la entrada en vigor de la nueva regulación incorporada en la reciente reforma por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la ley 2/2009.

Segundo. – Objeto del Proyecto.

Tras varios años de funcionamiento del Registro de contratos y licitaciones creado por el Decreto 82/2006, es preciso hoy la modificación de los mismos para su adecuación a diversas modificaciones que se han llevado a cabo con repercusión directa



en materia de contratos derivadas de la implantación de la administración electrónica, así como de nuevas medidas para favorecer la simplificación administrativa.

Por una parte, el proceso de transformación digital de la Administración se ha consolidado definitivamente con las leyes 39/2015 y 40/2015; y en el caso de la contratación, la Ley 9/2021 de 8 de noviembre de Contratos del sector público ha impuesto los medios electrónicos como sistema para la contratación.

Además, en Aragón hay que recordar la Orden HAP/522/2017 de 7 de abril por la que se dio publicidad al Acuerdo del Gobierno de 28 de marzo de 2017 por el que se adoptaron medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales comunes y la reducción del déficit de la comunidad autónoma de Aragón, y en él se incluyeron una serie de medidas para mejorar el acceso a la información sobre contratación pública. Una de las medidas encomendaba al departamento la tarea de promover el desarrollo del Decreto 82/2006 de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro público de contratos y el Registro de licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el objeto de que todos los contratos celebrados por la Administración de la comunidad autónoma y los poderes adjudicadores dependientes de la misma sean inscritos en el citado Registro, al tiempo que establecía también la obligación de actualizar la política de publicidad de los datos obrantes en estos dos registros para adaptarla a las disposiciones de la normativa sobre transparencia en relación a la actividad contractual de las administraciones públicas.

Por último, la reciente ley 1/2021 de 11 de febrero de simplificación administrativa introduce en este campo importantes modificaciones que afectan al ámbito de la contratación, conteniendo su disposición final cuarta una modificación de la ley 3/2011 de 24 de febrero de medidas en materia de contratos del Sector público de Aragón. La principal novedad que afecta a la regulación del registro es la nueva regulación del artículo 5 previendo que la administración requerirá a los licitadores propuestos como adjudicatarios la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos que no obren ya en su poder; y para ello, previo al requerimiento deberán consultarse los datos que figuren en la inscripción del Registro de licitadores de la Comunidad autónoma o en el ROLECE. Para equiparar el contenido de ambos registros prevé la ley que en el Registro autonómico se deberá habilitar un asiento en el que se haga constar el volumen anual de negocios y patrimonio neto o ratio entre activos y pasivos de los tres últimos ejercicios corrientes, a efectos de comprobación de la solvencia económica. Y para acreditar el cumplimiento del requisito de solvencia



técnica deberá comprobarse la existencia de contratos liquidados dentro de la propia Administración que figuren conformados y pagados.

Estas novedades obligan a la modificación de los reglamentos reguladores de ambos registros que se aprobaron mediante el Decreto 82/2006; prescripción expresa en el apartado tercero de la Disposición final vigésima de la Ley de simplificación administrativa.

Tercero. - Competencia para la aprobación del proyecto de Decreto.

El artículo 75.11ª y 12ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado, al amparo del artículo 149.1.18ª CE, en materia de contratación de la Administración pública de la Comunidad; competencia que se atribuye al Departamento de Hacienda y Administración pública, de conformidad con los artículos 26 y 27 del Decreto 311/2015 que establece la estructura orgánica del departamento de Hacienda y Administración pública, modificado por el Decreto 90/2017 de 20 de junio.

Este amparo competencial permitió la aprobación de la Ley 3/2011 de medidas de contratos del sector público de Aragón así como sus sucesivas modificaciones.

El texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/ 2000, de 2 de junio, posibilita en su artículo 118 la creación del Registro de Contratos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Con este fin, se creó el Registro Público de Contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón que permitirá tener un conocimiento exacto de la contratación administrativa; igualmente, la disposición adicional decimoquinta del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, permitía la creación de un Registro de Licitadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en el que podrán inscribirse voluntariamente las personas físicas o jurídicas con capacidad para contratar con la Administración Pública, y que está llamado a ser una útil herramienta que ayudará a dinamizar el acceso a las licitaciones por parte de las empresas, facilitando el cumplimiento de los trámites administrativos precisos y sirviendo de garantía de transparencia y rigor en las contrataciones.

Al amparo de dicha previsión normativa se aprobó el Decreto 82/2006 que se modifica con el presente proyecto. Constituye por lo tanto esta norma original así como



el presente proyecto de modificación una norma dictada en desarrollo de ley. Esta naturaleza la hizo constar expresamente el Consejo consultivo de Aragón en dictamen 46/2006 sobre el decreto.

Por otra parte, la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía, y del artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA).

La iniciativa para la elaboración de los reglamentos corresponde, ex artículo 47 de la citada LPGA, a los miembros del Gobierno en función de la materia, en este caso a la titular del Departamento de Hacienda y Administración pública. En cuanto a la redacción e instrucción, el Centro Directivo competente al que remite el artículo 48 de la LPGA es en este caso, y en atención a lo anterior, la Dirección General de Contratación pública.

Cuarto. - Procedimiento

Desde el punto de vista procedimental, dado que se trata de una disposición de carácter general cuyo procedimiento se ha iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 4/2021 de 29 de junio, de modificación de la ley 2/2009 del Presidente y Gobierno de Aragón; es preciso seguir el procedimiento previsto en la Sección Segunda del Capítulo III del Título VIII de la citada ley 2/2009; así como las precisiones previstas en la legislación básica del Estado contenida en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con las normas señaladas, procede realizar las siguientes consideraciones en relación a la documentación obrante en el expediente:

- La iniciativa para la elaboración de este reglamento, en aplicación del artículo 47 de la LPGA, corresponde a la titular del Departamento, en este caso el de Hacienda y Administraciones públicas, como se ha visto. Por ello consta, en primer lugar, Orden de 23 de junio de 2021 del Consejero de Hacienda, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto y se encomienda a la Dirección General de Contratación su elaboración.

- El artículo 133 de la Ley 39/2015 ostenta carácter básico en el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4, de acuerdo con la Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional. En consecuencia, se encuentra vigente la regla general de



sustanciación de consulta pública con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo. En este caso consta realizada dicha consulta previa; así como los trámites de audiencia e información pública.

- Obra a continuación la Memoria justificativa exigida por el artículo 48.3 LPGA, suscrita por la Directora General de Contratación, cumplimentando el contenido preceptivo. En ella se señala que no se necesita memoria económica por no suponer un incremento del gasto ya que el coste de la licitación de la informatización de ambos registros mediante las correspondientes herramientas, ya que van a ser realizadas con cargo al presupuesto que Aragonesa de Servicios telemáticos tiene reservado para proyectos de contratación pública.

- Consta en el expediente informe de evaluación de impacto de género y por razón de discapacidad, de 10 de septiembre de 2021, firmado por la misma Dirección General, así como supervisado por la unidad responsable de igualdad de género y calidad del departamento de Hacienda. Se da con ello cumplimiento a los artículos 18 y ss de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón y 48.3 de la LPGA; así como al artículo 78 de la ley 5/2019 de 21 de marzo. Consta también memoria explicativa de igualdad en cumplimiento del artículo 19 de la ley 7/2018 de 28 de junio de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres de Aragón.

- Consta igualmente en el expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, emitido el 16 de noviembre de 2021.

- Corresponde también de manera preceptiva emitir informe sobre el presente proyecto a la Junta consultiva de contratación administrativo de Aragón, de conformidad con 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.

- Procede finalmente indicar la preceptiva emisión de informe del Consejo Consultivo de Aragón, al tratarse de una disposición de naturaleza ejecutiva, como se deriva del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora de dicho Consejo Consultivo, y del 50 de la LPGA.

Quinto. - Contenido del proyecto.

En cuanto a la forma del mismo, debe ajustarse el mismo a los criterios establecidos en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas mediante Acuerdo del



Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013 y publicadas en BOA de 19 de junio. En estas directrices se establece como criterio el carácter restrictivo de las disposiciones modificativas, de modo que solo sean utilizadas para supuesto de modificaciones puntuales, recomendando otra técnica normativa para los supuestos de modificaciones sustanciales. Pues bien, en el presente caso, la nueva regulación trata de sustituir íntegramente a la anterior; con la aprobación de dos nuevos reglamentos para cada uno de los registros. De modo que solo se mantiene del anterior decreto la creación de los citados registros. Por ello la atención a los criterios de tales directrices aconsejaría que, que en vez de una disposición modificativa, esta nueva regulación constituya el objeto de un nuevo decreto por el que se aprueban los reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del registro de contratos y del registro de licitadores; derogando los anteriores reglamentos aprobados por el Decreto 82/2006, pero manteniendo éste en cuanto a la creación de tales órganos.

La parte expositiva tiene un contenido acorde con su naturaleza. La necesaria amplitud de la misma para explicar el origen de los cambios legislativos que conllevan la nueva regulación ha dado lugar a una división del contenido de esta parte en cuatro apartados organizada de manera sistemática en una primera que explica el origen y los cambios que conllevan la actualización; una segunda justificando el cumplimiento con la nueva regulación de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la ley 39/2015; y una parte tercera y cuarta que recogen respectivamente la enumeración somera del contenido de la norma y la tramitación procedimental seguida en su elaboración.

La parte dispositiva consta de un único artículo por el que se modifica el artículo único del Decreto 82/2006 por el que se crean el Registro de Contratos y el registro de licitadores de la Comunidad Autónoma y se aprueban los reglamentos que regulan su organización y funcionamiento de los mismos; y una parte final con dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales. E incluye dos anexos con sendos reglamentos.

Sobre el contenido de esta parte dispositiva nos remitimos a la recomendación efectuada anteriormente que exigiría modificar el contenido del artículo único que pasaría a ser “la aprobación de los reglamentos que regulan el Registro de contratos y el registro de licitadores, que se incluyen como anexo I y II”. Como consecuencia de ello será preciso readaptar el contenido de la disposición derogatoria única refiriéndose a la derogación de los reglamentos aprobados por el Decreto 82/2006.



La regulación material de cada uno de los dos registros se incorpora en sendos anexos con sus reglamentos, que analizamos a continuación.

Anexo I, Reglamento del registro de contratos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El primer capítulo “Disposiciones generales”, delimita correctamente el objeto actual del Registro de contratos como instrumento de recopilación de la información de los contratos adjudicados por la Administración de la comunidad autónoma y demás entidades que forman parte del sector público autonómico. Se configura además como registro electrónico y se delimita el ámbito tanto subjetivo como objetivo de su aplicación, estableciendo una inscripción obligatoria mínima que puede ser ampliada por la dirección competente en materia de contratación pública. Ha cambiado la dependencia orgánica y funcional del registro inicial, abarcando ahora la Dirección general componente en materia de contratación la condición de la titularidad tanto orgánica como funcional del registro.

El artículo 4 añade a las funciones que ya tenía atribuidas el Registro en la anterior regulación, las correspondientes a la remisión a las cortes y a la cámara de cuentas, así como facilitar al Registro de contratos del sector público la información sobre los contratos inscritos, informar a la Junta acerca de los contratos registrados, así como a la oficina independiente de regulación y supervisión de la Contratación para la elaboración de su informe de supervisión.

El capítulo segundo regula los contratos sujetos a inscripción y el artículo 6 los datos básicos de la inscripción, estableciendo un listado enunciativo de elementos como mínimo contenido, sometido en todo caso al contenido exigido en la normativa de transparencia.

El artículo 7 regula una identificación de los contratos a través de un único código identificador para todas las administraciones y entidades, tratando de dar respuesta a la obligación de la era digital del tratamiento de datos interconectados e transferibles. Y el artículo 8 regula el acceso a los datos del registro por todos los órganos de contratación.

El capítulo III regula la publicidad de los datos inscritos a través del portal de transparencia y a en el portal open data del Gobierno de Aragón, así como facilitará la rendición de cuentas ante los órganos de control remitiéndoles información.



El artículo 11 prevé también que las leyes de presupuestos determinarán que contenido de la información del registro de contratos, debe de ser facilitada a la comisión de Hacienda y presupuesto.; y también se remite información a la Cámara de cuentas de Aragón de determinados contratos. El artículo 13 recoge la obligación prevista en el artículo 347 de LCSP respecto de la remisión de comunicación al registro público de contratos del Estado; y los artículos 14 y 15 recogen la obligación de remisión de información a la Junta consultiva del estado, así como a la oficina independientes de regulación y supervisión de la contratación, obligaciones ambas previstas en los artículos 328 y 332 de la LCSP. Añade el artículo 16 la remisión de información a la junta consultiva de Aragón, lo cual permitirá la mejor realización de sus funciones conociendo la realidad material del mercado de la contratación.

Por último, el artículo 17, para la adaptación de toda esta información y acceso a la mismo a la regulación actual de interconexión de información, prevé formato electrónico y editable .

Anexo II, Reglamento que regula la organización y funcionamiento del registro de licitadores.

Capitulo primero disposiciones generales.

El artículo 1 recoge bajo la rúbrica “objeto” lo que es objeto de este reglamento, esto es, la regulación del registro de licitadores, enumerando los elementos fundamentales que incluye esta regulación. Sin embargo, habiendo señalado ya en la parte dispositiva que el anexo II tiene por objeto este reglamento, en el articulado del reglamento el objeto debería contener la regulación del objeto del registro de licitadores, y no del reglamento. Es decir, cual es el objeto o finalidad del registro de licitadores, de la misma manera que lo establecía el decreto anterior o se prevé en el artículo 1 del anexo I para el registro de contratos. Es decir, el objeto del registro es la inscripción de los licitadores que lo soliciten. En definitiva a juicio de este centro directivo, responde de mejor manera a la rúbrica objeto del registro, el contenido del actual proyecto remitido del artículo 3.

Este es el ámbito de aplicación del registro de licitadores de la Comunidad Autónoma, esto es, como señala el artículo 2 quienes soliciten la inscripción en este registro les será de aplicación esta normativa. Sin embargo no parece preciso, por innecesario, las previsiones del artículo 2 apartados segundo y tercero; al hablar de la aplicación al sector publico autonómico o entidades locales, induciendo con ello a



confusión. Entendemos que lo que se quiere regular no es el ámbito de aplicación del reglamento sino el ámbito de acreditación del registro, como lo prevé el apartado tercero del artículo 341 LCSP según el cual:

“la inscripción en el registro de licitadores y empresas clasificadas de una comunidad autónoma acreditará los datos y circunstancias de los empresarios ante los órganos de contratación de la propia Comunidad Autónoma de las entidades locales de su ámbito territorial, y de los organismos y entidades dependientes de unas u otras”

De modo que ese debe de ser el contenido de tales previsiones.

El artículo 4 recoge la dependencia orgánica y funcional de la misma manera que el correspondiente del registro de contratos.

El artículo 5 bajo la rúbrica “funciones” ,mantiene en términos generales la regulación anterior, incrementando las funciones de facilitar el acceso a la información tanto a los órganos de contratación como a los licitadores, funciones todas ellas que derivan de la aplicación de fórmulas que garanticen la simplificación administrativa. Además el artículo 6 introduce una nueva regulación de la función del registro de remitir información a la Junta consultiva enumerando el mínimo contenido de esa información, lo que le permitirá desarrollar de manera eficaz la función de elaboración del informe de supervisión que prevé el artículo 26 de la ley de medidas de contratos de Aragón, introducido por la ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y ética pública.

Capítulo Segundo, contenido del Registro.

Antes de analizar este y el siguiente capítulo tenemos que hacer una consideración de carácter formal que deriva también de la aplicación de las directrices de técnica normativa. Y es que la regulación tanto de este capítulo como la del siguiente se organiza en diversas secciones; y sin embargo a juicio de quien suscribe tal división está prevista para contenidos regulatorios más extensos; considerando que no tiene en este caso suficiente volumen extensivo para ello y además tener una homogeneidad toda la regulación como para no necesitar dividir en secciones. Y todo ello por cuanto existen una serie de reiteraciones y duplicidades en alguno de los artículos que proponemos reagrupar en pro de una mayor sencillez y simplificación normativa.

Así por ejemplo la regulación del artículo 7 resulta ser una materialización de las funciones del registro contenidas ya en el artículo 5.

La sección segunda se refiere a la inscripción que es la función fundamental del registro. El artículo 8 recoge de manera correcta su carácter voluntario así como el



contenido de la inscripción, dando cumplimiento a las previsiones básicas sobre esta materia contenidas en los artículos 341 y 342 LCSP. Dentro de este contenido debemos destacar la incorporación de los datos relativos a la solvencia económica y financiera de los licitadores, que permitirá dar cumplimiento a la previsión del artículo 5 de la ley de simplificación, de que los órganos de contratación puedan no pedir datos de solvencia que puedan comprobar en el registro.

El artículo 9 utiliza la rúbrica “competencia para la inscripción” para referirse a la “resolución de la inscripción”, por lo que resulta éste último más acorde a su contenido, recomendando por lo tanto dicha rúbrica, “resolución de la inscripción”. O si por el contrario se quiere mantener la rúbrica actual, deberá responder efectivamente a esa cuestión de la competencia, como lo hace por ejemplo el artículo 340 LCSP respecto a las inscripciones en el registro oficial de licitadores del Estado, señalando que las inscripciones se practicarán por el órgano del ministerio de Hacienda designado para su llevanza.

El artículo 11 se ocupa de la cancelación de la inscripción que se corresponde con la obligación del licitador de actualización de la información registral del artículo 343 LCSP. El artículo 12 bajo la rúbrica modificación recoge prácticamente el tenor literal del artículo 343 LCSP que se refiera a la obligación de actualización de la información registral.

Y el artículo 13 aunque bajo la rúbrica “la renovación de los datos”, pero su contenido es más bien relativo a la obligación de renovación de la inscripción cada dos años, cuestión ésta que resulta aquí reiterativa, por haberse regulado ya de manera minuciosa en el artículo 10 relativo a la vigencia de la inscripción.

Tampoco la regulación del artículo 15 entendemos tiene entidad suficiente para integrar una sección, sin perjuicio de que resulte oportuna su regulación, a la vista de la previsión especial sobre estas inscripciones actualmente en el artículo 28 de la ley de medidas en materia de contrato incorporado en el nuevo capítulo VII que introduce en la misma la citada ley 5/2017 de integridad y ética pública. Pero analizando el contenido del artículo consideramos en mismo reiterativo en algunos aspectos; en concreto, el contenido de sus apartados primero y segundo, entendiendo que la descripción del apartado primero es prescindible si tenemos en cuenta la enumeración del apartado segundo. Asimismo, da cumplimiento la regulación del apartado quinto a la previsión del artículo 338.4 LCSP sobre la obligación de comunicar al Registro de licitadores del Estado, las prohibiciones inscritas.



Capitulo III. Procedimiento de inscripción.

En primer lugar reiteramos también en éste capítulo nuestra consideración sobre la innecesariedad de división en secciones, por tener un volumen no excesivo, como para poder incluirla toda en el articulado del capítulo sin separación. Además entendemos que la regulación de las secciones segunda y tercera podría unificarse manera más sencilla estableciendo únicamente las especialidades respecto a la solicitud de inscripción.

Y el contenido de los artículos 26 a 28 de la sección cuarta tiene también suficiente relación como para integrarse entendemos directamente en este capítulo. Estos artículos regulan contenido y efectos del certificado de inscripción con detalle y previendo el artículo 28 el valor del mismo a los efectos de eximir a los licitadores de los datos que consten en el registro. Así, sobre el contenido de los artículos 16 a 21 relativos a los procedimientos de inscripción, no tenemos objeción jurídica que formular. Responde el artículo 16 a la introducción de la administración electrónica en la tramitación de estas solicitudes y su resolución. Asimismo el artículo 18 recoge la coordinación interadministrativa para la obtención de datos, aplicando el principio de simplificación administrativa.

Capitulo IV. Acceso y publicidad del registro de licitadores.

Los artículos 29 a 31 en la regulación de esa materia, regulan de manera adecuada el acceso electrónico al registro, ya sea por los órganos de contratación o por parte de los licitadores. En todo caso los artículos 32 y 33 delimitan el alcance público del registro así como las limitaciones correspondientes de la protección de datos.

Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Gloria Melendo Segura.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACION.