

INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

MÓDULO I: LA INSEGURIDAD
JURÍDICA EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA.
LA ACTIVIDAD CONSULTIVA

2021

OIR_eSCON

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Carta de presentación

En el corazón de la actividad de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), creada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se encuentra, sin duda, la elaboración del *“informe anual que recogerá las conclusiones derivadas de toda la actividad de supervisión realizada por las administraciones competentes.”* Durante 2019 y 2020 se han elaborado nuestros dos primeros Informes Anuales de Supervisión (IAS) publicados en [diciembre de 2019](#) y [diciembre de 2020](#), respectivamente. Ambos han servido, no sólo para dar efectivo cumplimiento a las exigencias recogidas en el artículo 332.9 de la LCSP, sino que han contribuido decisivamente a situar a la OIReScon en el marco de los organismos destinados a garantizar la Gobernanza en materia de contratación pública, conforme a lo requerido por el artículo 83 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Durante el presente ejercicio la Oficina aborda la elaboración de una nueva edición del Informe Anual. Como novedad y con el objetivo de lograr una mayor visibilidad, accesibilidad y comprensión de las actuaciones de supervisión de la contratación que el propio Informe lleva consigo, se ha optado por la publicación de los resultados de este trabajo empleando un nuevo formato ordenado por Módulos que van dando respuesta a los requerimientos en cuanto al contenido que la propia LCSP establece. Todo ello, sin perjuicio de la publicación del conjunto en el mes de diciembre en un único documento agregado, en el que adicionalmente se incorporarán las conclusiones y recomendaciones de carácter general que se deduzcan.

En consecuencia, damos inicio a la difusión de los Módulos que integraran el IAS 2021 con el presente documento dedicado a “La inseguridad jurídica en la contratación pública. La actividad consultiva”. En él se analiza la actividad de los órganos consultivos en materia de contratación pública durante 2020 y se reflejan los principales extremos sobre los que versan las consultas y dudas de los órganos de contratación. Considerando nuestra naturaleza de órgano colegiado, según lo dispuesto por el artículo 332.1 de la LCSP, este texto ha sido aprobado por el pleno celebrado el 25 de mayo de 2021.

En todo caso y con carácter general, la OIReScon pretende consolidar en este nuevo Informe tanto la información e indicadores de supervisión de la contratación pública ya trasladados en los anteriores IAS, como la puesta en común de las conclusiones de los órganos de supervisión, consultivos y de control externo e interno en materia de contratación pública. Con ello se avanzará en el análisis y diseño del mapa de riesgos en la contratación pública, coadyuvando al fortalecimiento de ésta como herramienta útil y cualificada tanto para la satisfacción de las necesidades que los poderes adjudicadores pudieran tener, como para el diseño y ejecución de políticas públicas.

ABREVIATURAS

ABREVIATURA	ENTIDAD/UNIDAD
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
CCCA - AND	Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Andalucía
JCCA Aragón	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Aragón.
JCCA Baleares	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de las Illes Balears
JCCA Canarias	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Canarias.
JCCA CyL	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. de Castilla y León
JCCA Cataluña	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Cataluña
JCCA Extremadura	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Extremadura
JCCA Galicia	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la CA de Galicia
JCCA Madrid	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. de Madrid
JRCA Murcia	Junta Regional de Contratación Administrativa en la CA de la Región de Murcia
JCCP Navarra	Junta de Contratación Pública en la C. Foral de Navarra
JACP País Vasco	Junta Asesora de Contratación Pública en la CA del País Vasco
JSCA Valencia	Junta Superior de Contratación Administrativa en la C. Valenciana
MP	Medio propio
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
PBL	Presupuesto base de licitación

PRINCIPALES FUENTES DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA ACTIVIDAD CONSULTIVA.

I. Introducción.	4
II. Metodología y fuente de datos.	6
III. Análisis de la Información.	7
1. Volumen de actividad en 2018, 2019 y 2020 de los órganos consultivos.	7
2. Contenido de la actividad de los órganos consultivos en el ejercicio 2020.	10
A. Informes emitidos en el ejercicio de la actividad consultiva en el 2020 y evolución respecto de años anteriores.	10
B. Interpretaciones más reseñables de la actividad consultiva en el 2020	22
C. Recomendaciones.	34
D. Instrucciones, circulares y notas informativas o comunicaciones.	34
E. Informes sobre Proyectos Normativos.	35
F. Informes sobre Adaptación de Pliegos.	36
G. Otros Informes.	37
IV. Conclusiones.	37
V. Recomendación	38
Anexo. Clasificación de las consultas realizadas por los órganos de contratación a los órganos de naturaleza consultiva.	39

PRINCIPALES FUENTES DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA ACTIVIDAD CONSULTIVA.

I. Introducción.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 332.9 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (LCSP) debe elaborar un Informe Anual de Supervisión (IAS) cuyo contenido viene determinado en el apartado 8 del citado artículo 332, en el que se establece que se debe incluir como contenido mínimo:

“a) Una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública.

b) Información sobre las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la legislación de contratación pública o de inseguridad jurídica.

c) Información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación, así como sobre los problemas de colusión detectados.”

En relación con las fuentes o aspectos en los que más inseguridad jurídica pudiera existir en materia de contratación pública (letra b) del artículo 332.8 de la LCSP), parece oportuno acudir a las consultas realizadas a los órganos de naturaleza consultiva existentes en el conjunto del sector público, cuya actividad es el mejor indicador. Motivo por el cual, la actividad ha sido objeto de seguimiento por esta Oficina ya en su primer [IAS publicado el 27 de diciembre de 2019](#), dándosele continuidad en el [IAS 2020](#).

Así, la actividad consultiva en materia de contratación, de tradición en la historia de la contratación pública española, es de enorme interés en la medida en que de ella se pueden extraer indicios sobre dificultades interpretativas derivadas en la aplicación de la normativa y/o en su comprensión.

En consecuencia, es de especial interés el seguimiento de la actividad de los órganos de contratación y representantes de organizaciones empresariales al dirigir dudas a los órganos colegiados especializados y creados para la resolución de estas cuestiones puntuales, así como la posibilidad que tienen estos órganos de emitir recomendaciones de carácter general sobre aquellas cuestiones que consideren de interés para evitar disfunciones en la interpretación y aplicación de la normativa.

Actualmente, junto con [la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\)](#)¹, cuyo régimen se establece en el [Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#), las Juntas Consultivas en materia de contratación pública de ámbito autonómico son las siguientes:

- La [Comisión Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C. A. de Andalucía.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C. A. de Aragón.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C. A. de las Illes Balears.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C.A. de Canarias.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C. de Castilla y León.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C.A. de Cataluña.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C.A. de Extremadura.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C.A. de Galicia.
- La [Junta Consultiva de Contratación Administrativa](#) en la C. de Madrid.
- La [Junta Regional de Contratación Administrativa](#) en la C.A. de la Región de Murcia.
- La [Junta de Contratación Pública](#) en la C. Foral de Navarra.
- La [Junta Asesora de Contratación Pública](#) en la C.A. del País Vasco.
- La [Junta Superior de Contratación Administrativa](#) en la C. Valenciana.

En consecuencia, por parte de la OIReScon se considera esencial realizar un seguimiento de la actividad consultiva en materia de contratación pública, en tanto que de ella se pueden evidenciar cuáles son los asuntos o las materias que han suscitado más dudas respecto a la interpretación de las normas, dudas de las que, a su vez, se puede constatar la existencia de patologías en su aplicación.

¹ En la actualidad, la LCSP (artículo 328), con independencia de las tradicionales competencias consultivas de la JCCPE, le atribuye, igualmente, competencias en materia de Gobernanza, lo que implica la remisión a la Comisión Europea de la correspondiente información que consta detallada en la Ley.

De acuerdo con el artículo 332.1 de la LCSP, el presente informe ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 25 de mayo de 2021.

II. Metodología y fuente de datos.

Para llevar a cabo el análisis de la actividad consultiva, se ha procedido en un primer momento a evaluar la actividad consultiva en términos numéricos, a fin de determinar y contrastar su volumen con datos anteriores.

Para ello se analiza la información disponible en cuanto a número de informes y otros documentos emitidos en 2020 por estos órganos y publicados en sus páginas web, siendo este el medio de recogida de información².

En segundo lugar, se han sistematizado los contenidos de los informes. Así, se han distinguido aquellos informes que son consecuencia directa de las consultas planteadas por los órganos de contratación, de aquellas recomendaciones, informes y otros documentos, que responden a otras competencias o funciones propias de estos órganos consultivos, como son las de informar proyectos normativos o la emisión de recomendaciones. Respecto de estos últimos, se ha procedido este año a iniciar una categorización que facilite su seguimiento.

Por último, en lo que se refiere a los informes emitidos como respuesta a las consultas planteadas por los órganos de contratación, se ha procedido a sistematizar y estructurar, hasta en dos niveles, los asuntos en cuestión sobre los que versaban estas consultas.

Así, en primer lugar, se ha procedido a clasificar estos asuntos en una serie de categorías (asuntos genéricos) que, a su vez, incluyen un mayor detalle del objeto de la consulta (asuntos concretos).

Las categorías principales o asuntos de carácter genérico, en las que se han clasificado los informes son las siguientes:

- **Procedimiento**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas que se realizan sobre la tramitación de los distintos tipos de procedimientos de licitación (abierto, abierto simplificado, negociado sin publicidad, etc.)
- **Ejecución y cumplimiento del contrato**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas que se realizan sobre la fase de ejecución del contrato, sobre las modificaciones contractuales, prórrogas y liquidación del mismo.

² Con el fin de analizar una información de calidad, los datos y publicaciones en las distintas páginas webs son continuamente revisadas pudiendo ello provocar alguna variación respecto de los datos de años anteriores.

- **Contratación menor**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas que se realizan sobre los contratos menores, incluidos aquellos que se abonan por un sistema de caja fija o similar.
- **Contenido de Pliegos**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas que se realizan sobre la configuración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas. Se incorpora, igualmente, en esta categoría las dudas y consultas que versan sobre los criterios medioambientales, sociales y de innovación.
- **Capacidad y solvencia**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas realizadas sobre los medios de acreditación de la solvencia técnica y profesional y económico-financiera de los licitadores, así como su capacidad y representación.
- **Negocios y contratos excluidos**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas sobre los contratos, actuaciones, convenios, encargos y demás negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP.
- **Tipo de contrato**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas relativas a la configuración y determinación del objeto del tipo de contrato en cuestión (servicios, suministros, obras, concesión de servicios, concesión de obras, etc.).
- **Otros**, incluyendo en esta categoría todas aquellas consultas que no pueden ser categorizadas o integradas en cualesquiera de las categorías anteriores.

A su vez, las anteriores categorías han sido desglosadas cada una de ellas en categorías de “segundo nivel”, recogidas en [Anexo](#) a este documento, permitiendo así extraer conclusiones más concretas y detalladas de aquellos aspectos más consultados por los órganos de contratación, y, en consecuencia, aquellos asuntos que más inseguridad jurídica genera.

De manera excepcional, este año se ha incluido una categoría exclusiva respecto a las dudas planteadas en torno a la situación generada por la pandemia provocada por el COVID-19.

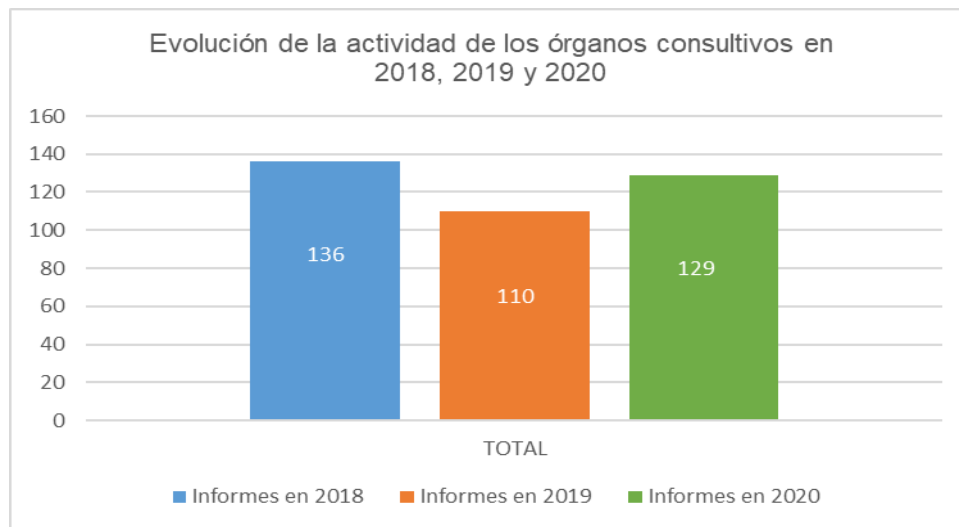
Esta clasificación se ha realizado no solo respecto a los informes y asuntos del ejercicio 2020, sino que se ha extendido a la actividad consultiva de los años 2019 y 2018. Esto ha permitido realizar una comparación interanual y extraer conclusiones más sólidas en cuanto a la identificación de los extremos que más inseguridad jurídica generan.

III. Análisis de la Información.

1. Volumen de actividad en 2018, 2019 y 2020 de los órganos consultivos.

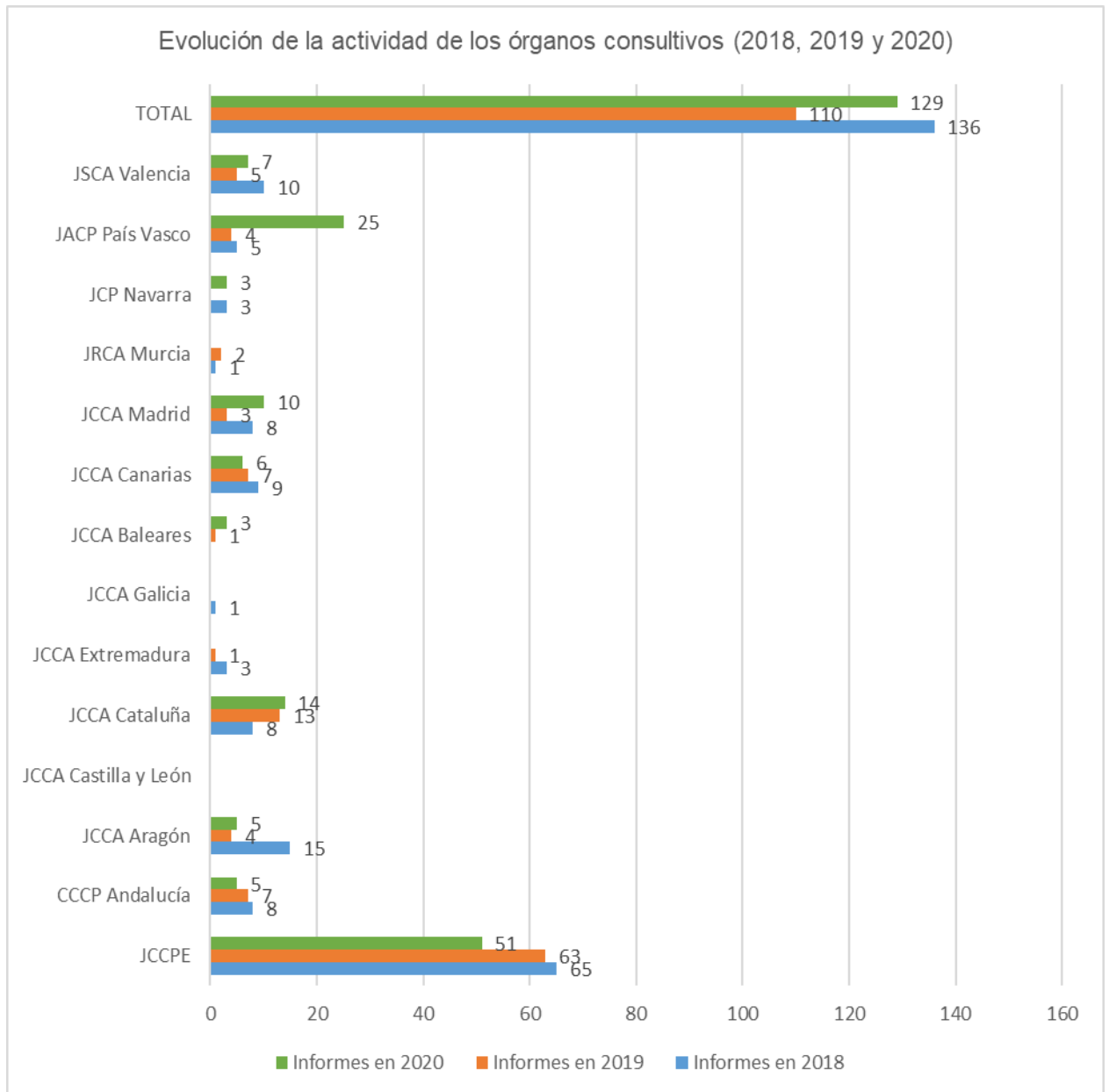
El volumen de actividad consultiva, en términos exclusivamente cuantitativos, ha evolucionado en los últimos tres ejercicios (2018, 2019 y 2020), de forma que,

tras un importante incremento en 2018 respecto a años anteriores tal y como se reflejó en el IAS 2019, se produce un descenso apreciable en el 2019, mientras que la actividad en 2020 se recupera parcialmente, posicionándose en una situación intermedia entre los dos años anteriores:



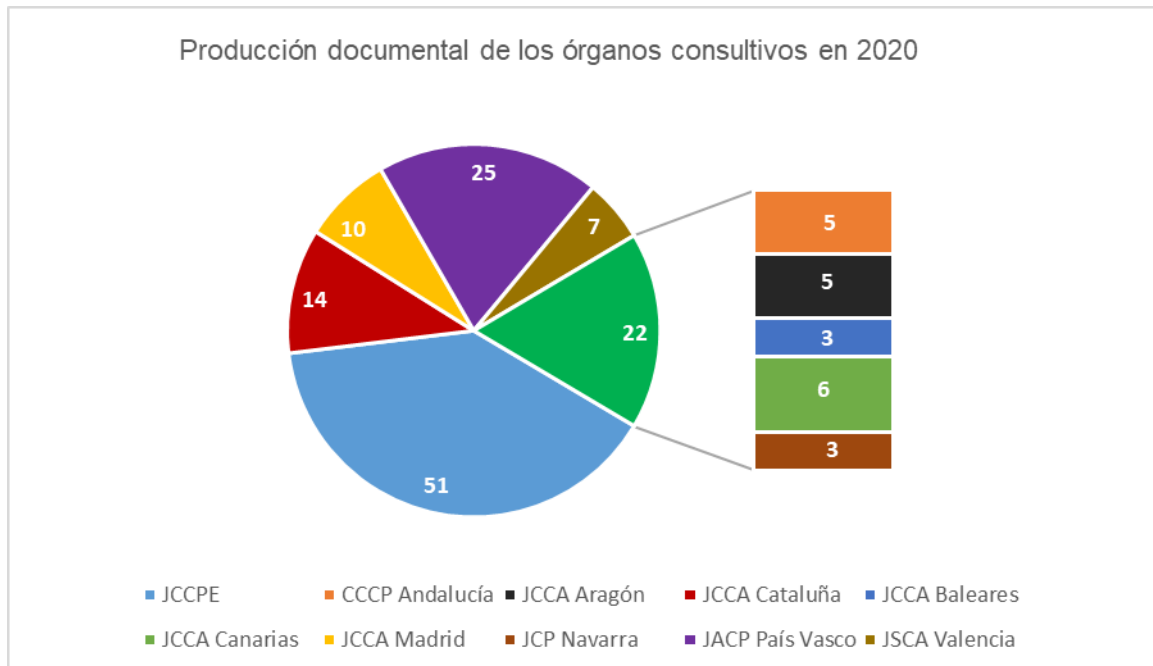
Fuente: Elaboración propia OIReScon

El detalle de producción documental por órganos se extrae del siguiente gráfico donde se aprecian las variaciones respecto al año 2019:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La distribución numérica en producción de documentos por órganos consultivos en el 2020 ha sido la siguiente:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

2. Contenido de la actividad de los órganos consultivos en el ejercicio 2020.

En cuanto al contenido de la actividad de los órganos consultivos, se hace preciso dividirlo en la actividad consultiva propiamente dicha y las Recomendaciones, Informes, así como en Circulares, Comunicaciones y otros documentos que se han emitido durante el ejercicio.

A. Informes emitidos en el ejercicio de la actividad consultiva en el 2020 y evolución respecto de años anteriores.

De los informes emitidos en 2020 a petición de órganos de contratación o distintas entidades con intereses en la materia, procede destacar los datos que constan a continuación.

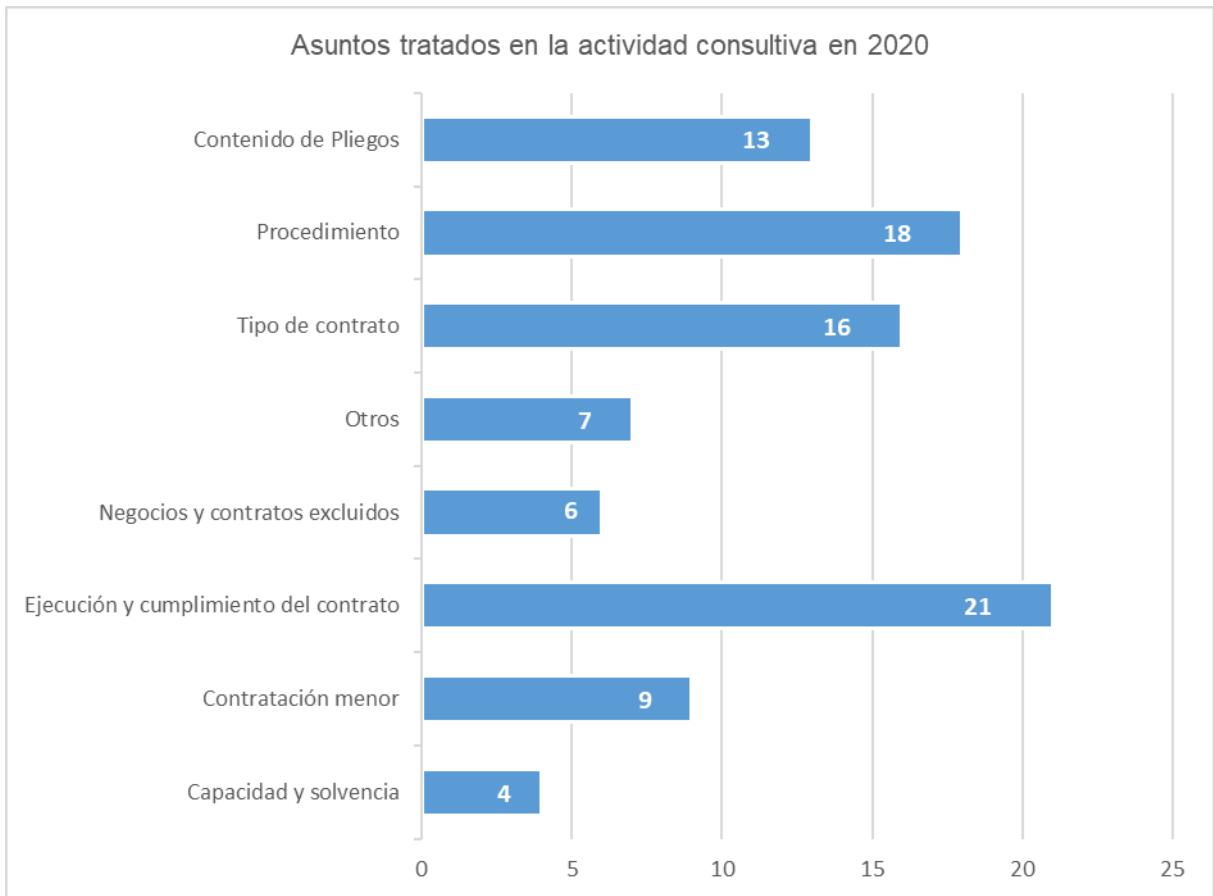
Se emiten un total de **87 informes** de respuesta a las diferentes consultas planteadas con la siguiente distribución por órgano consultivo:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los objetos o **asuntos genéricos** (categorías de primer nivel, de acuerdo a la metodología expuesta) tratados en estos Informes y analizados ascienden a un total de 94³, tal y como sigue:

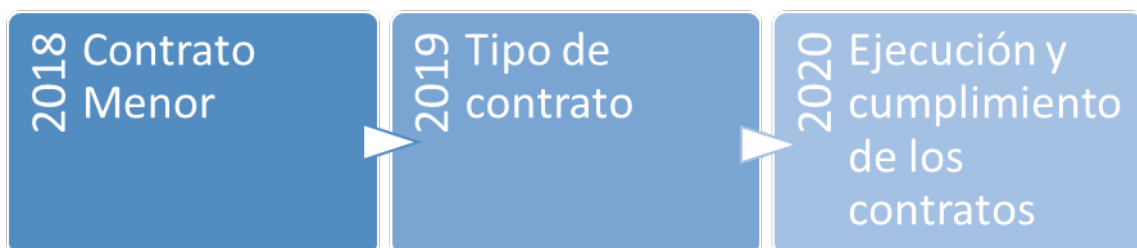
³ Se ha de tener en cuenta que en distintas ocasiones un informe procede a abordar diversas cuestiones o asuntos genéricos.

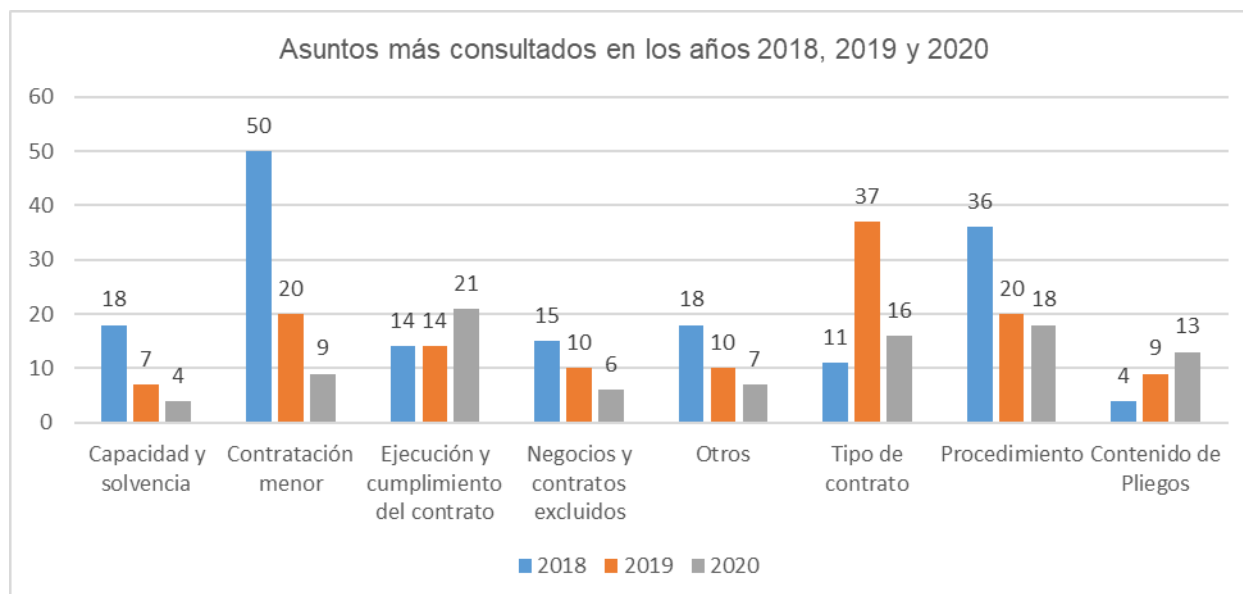


Fuente: Elaboración propia OIReScon

Como puede verse, en 2020 es la **“Ejecución y cumplimiento de los contratos”** la categoría sobre la que más consultas se plantean por parte de los órganos de contratación, aspecto sobre el que siempre ha existido cierta incertidumbre a la vista de las consultas realizadas en años anteriores.

En el siguiente gráfico puede comprobarse la evolución de la categoría que principalmente es objeto de consultas en los últimos 3 años. Destacan en el año 2018 las consultas relativas a la figura del contrato menor (30,12 % de las consultas realizadas), así como las consultas sobre el “tipo de contrato” en el año 2019 (29,13% del total de las consultas realizadas).





Fuente: Elaboración propia OIReScon

A continuación, se procede al detalle del asunto concreto por cada uno de los **asuntos genéricos o categorías de primer nivel de los informes emitidos**, de acuerdo con la clasificación expuesta en la metodología.

1) Asuntos relativos a la “Ejecución y cumplimiento de los contratos”.

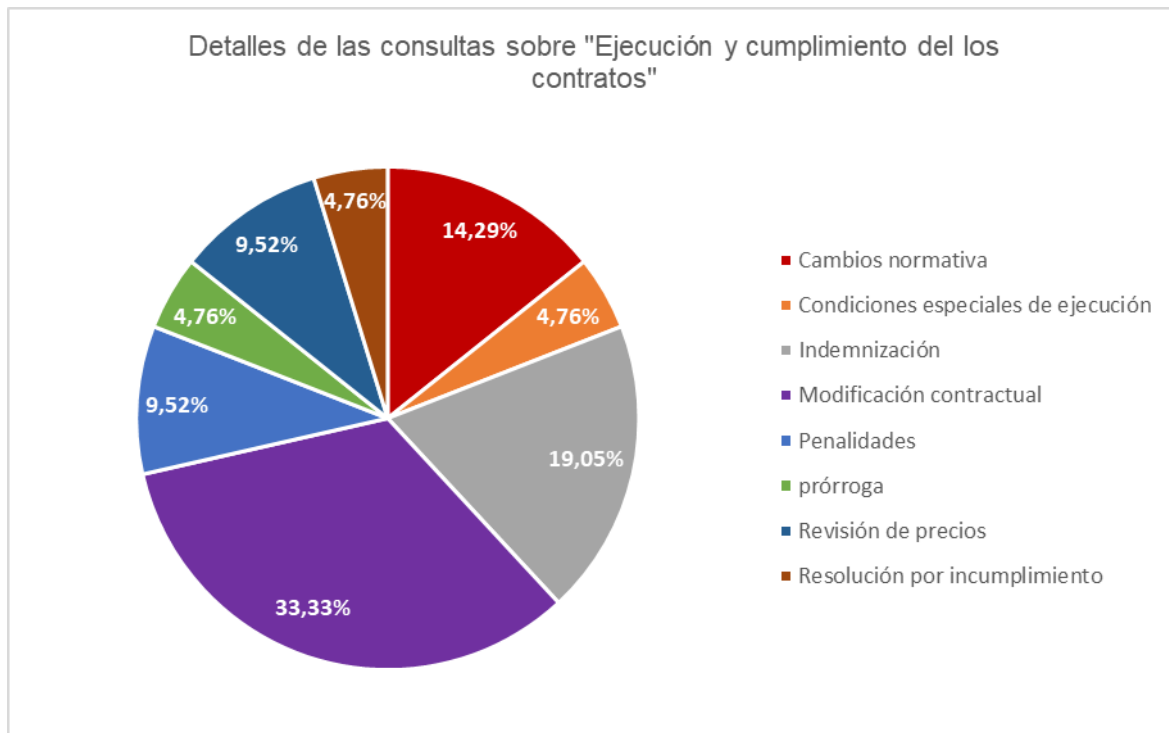
En relación con la “**Ejecución y cumplimiento de los contratos**” se han identificado un total de 21 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja:

Asunto concreto	CCCP - AND	JCCA - ARAGON	JCCA - BALEARES	JCCA - CATALUÑA	JCCA - MADRID	JCCPE	JCP NAVARRA	JSCA - VALENCIA	Total
Cambios normativa				1	1	1			3
Condiciones especiales de ejecución						1			1
Indemnización				1			3		4
Modificación contractual	1	1	1	1				3	7
Penalidades	1							1	2
Prórroga								1	1
Revisión de precios				2					2
Resolución por incumplimiento								1	1
Total	2	1	1	5	1	2	3	6	21

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En este caso, son las consultas relativas a **las modificaciones contractuales** las mayoritarias en esta categoría, con el 33,33% de las consultas de la misma.

En segundo lugar, son las cuestiones relacionadas con las **indemnizaciones** al adjudicatario que pueden producirse en la fase de ejecución del contrato las que más dudas suscitan entre los órganos de contratación (19,05%).



Fuente: Elaboración propia OIReScon

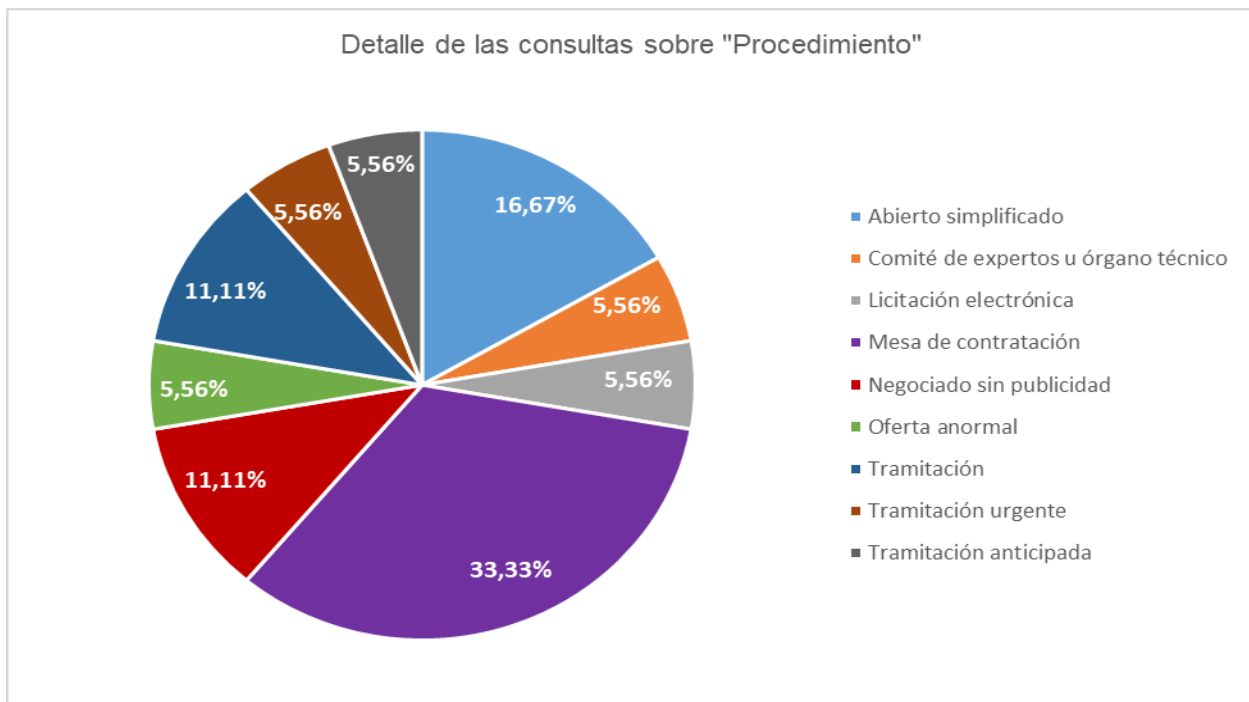
2) Asuntos relativos al "Procedimiento".

En relación con el "**Procedimiento**" se han identificado un total de 18 asuntos con el siguiente detalle:

Asunto concreto	JCCA - CANARIAS	JCCA - CATALUÑA	JCCPE	JSCA - VALENCIA	Total
Abierto simplificado			3		3
Comité de expertos u órgano técnico			1		1
Licitación electrónica			1		1
Mesa de contratación	1	1	4		6
Negociado sin publicidad	1			1	2
Oferta anormal			1		1
Tramitación			2		2
Tramitación urgente			1		1
Tramitación anticipada			1		1
Total	2	1	14	1	18

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, las consultas sobre la composición, competencia, funciones y funcionamiento de **la mesa de contratación** u órgano de asistencia al órgano de contratación son mayoritarias, con un peso de 33,33% del total de su categoría. El segundo asunto más consultado se refiere al **procedimiento abierto simplificado** con un 16,67%.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

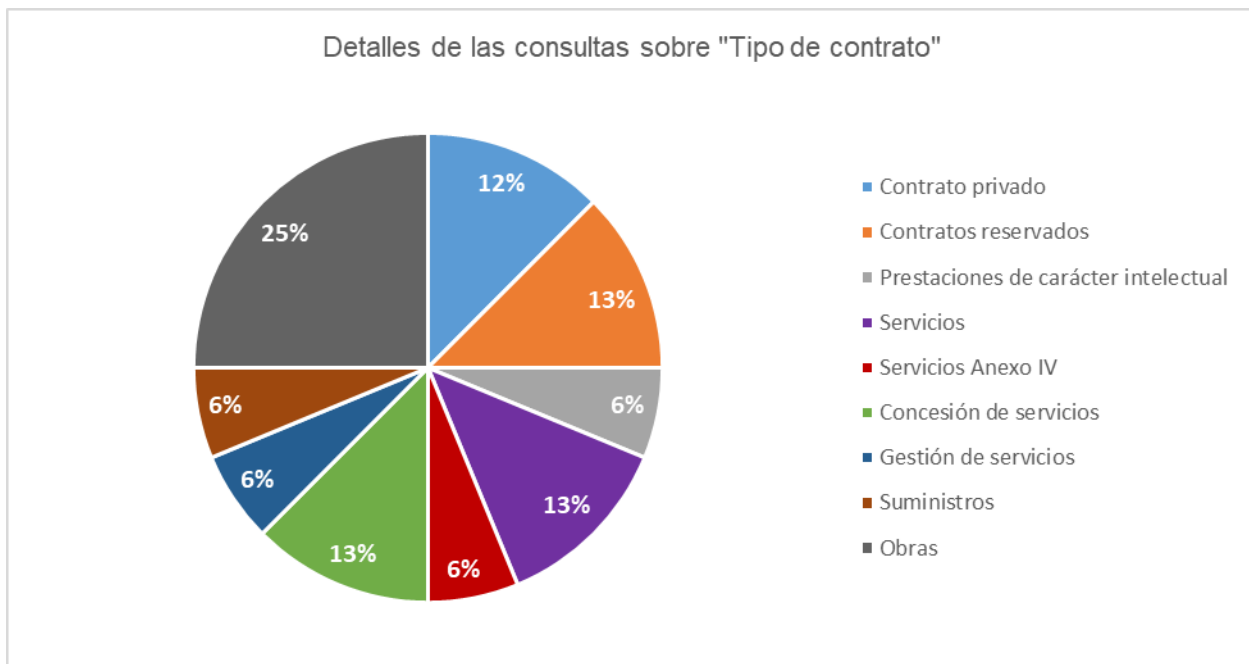
3) Asuntos relativos al "Tipo de contrato".

Respecto al "Tipo de contrato" se han identificado un total de 16 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja:

Asunto concreto	JCCA - BALEARES	JCCA - CATALUÑA	JCCA - MADRID	JCCPE	Total
Contrato privado		1		1	2
Contratos reservados		1	1		2
Prestaciones de carácter intelectual	1				1
Servicios				2	2
Servicios Anexo IV				1	1
Concesión de servicios				2	2
Gestión de servicios		1			1
Suministros	1				1
Obras		1		3	4
Total	2	4	1	9	16

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede apreciarse, es el **contrato de obras** el que suscita mayor número de dudas entre los órganos de contratación con el 25% del total de los asuntos concretos planteados en esta categoría. Seguidamente los **contratos de servicios** y de **concesión de servicios** también generan ciertas dudas, así como los **contratos reservados** (DA 4ª de la LCSP) o los **contratos privados**.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

4) Asuntos relativos al "Contenido de los Pliegos".

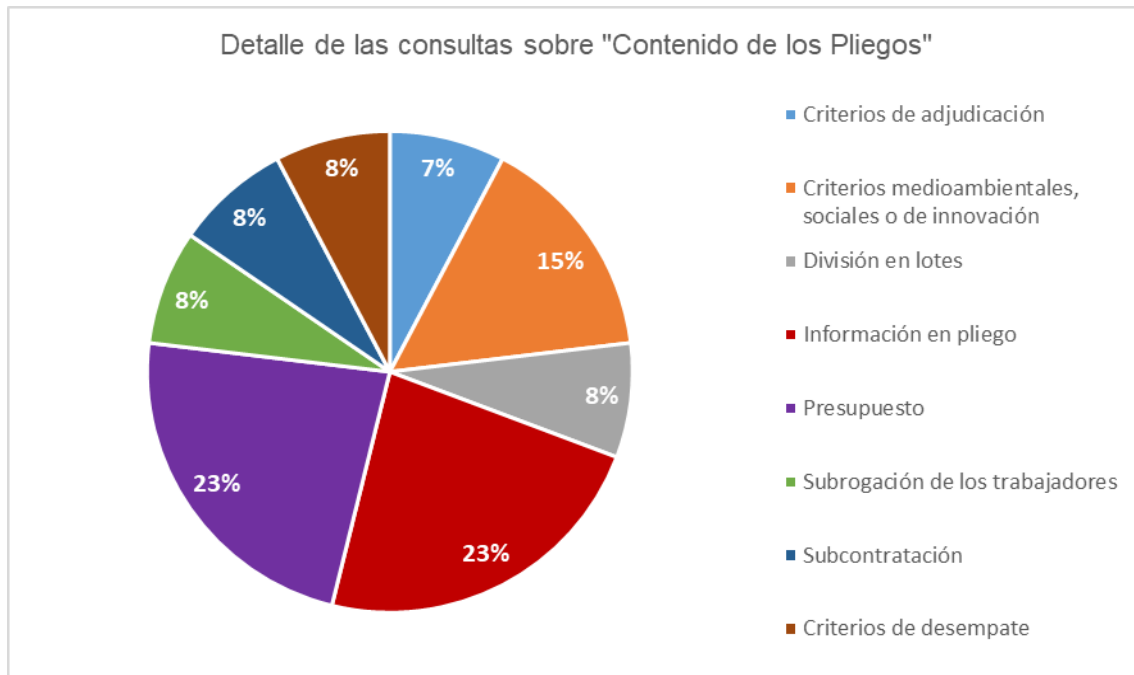
Respecto a la categoría "**Contenido de los Pliegos**" se han identificado un total de 13 asuntos con el detalle que a continuación se refleja:

Asuntos concretos	CCCP - AND	JCCA - CANARIAS	JCCA - MADRID	JCCPE	JSCA - VALENCIA	Total
Criterios de adjudicación				1		1
Criterios medioambientales, sociales o de innovación				2		2
División en lotes				1		1
Información en pliego			1	1	1	3
Presupuesto	1			2		3
Subrogación de los trabajadores		1				1
Subcontratación				1		1
Criterios de desempate				1		1
Total	1	1	1	9	1	13

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, las consultas que más se han reiterado en esta categoría corresponden al **presupuesto** de la licitación y su configuración y a **la**

información que deben, o no, recoger los Pliegos que rigen la misma (23%). En segundo lugar, la configuración de los **criterios medioambientales, sociales o de innovación** son, también, objeto de consulta por parte de los órganos de contratación (15%).



Fuente: Elaboración propia OIReScon

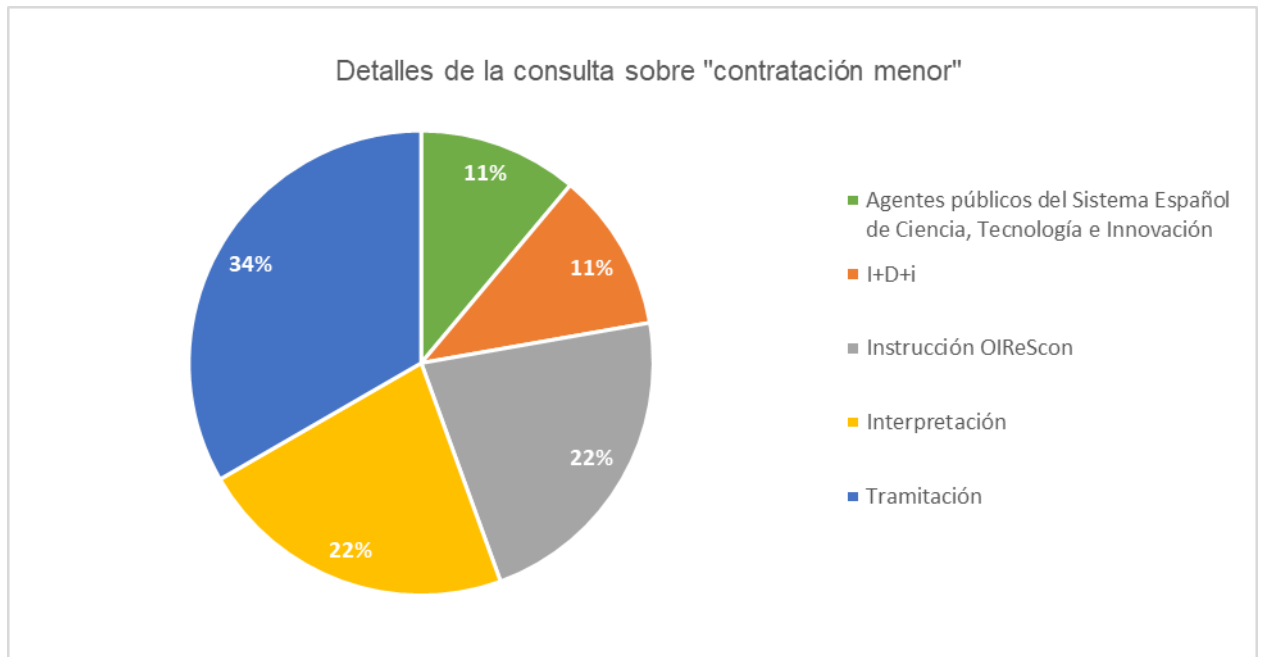
5) Asuntos relativos a la "Contratación menor".

Respecto a la categoría "**Contratación menor**" se han identificado un total de 9 asuntos con el detalle que a continuación se refleja:

Asunto concreto	JCCA - CATALUÑA	JCCA - MADRID	JCCPE	Total
Agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación			1	1
I+D+i			1	1
Instrucción OIReScon	1	1		2
Interpretación			2	2
Tramitación			3	3
Total	1	1	7	9

Fuente: Elaboración propia OIReScon

De las consultas relativas a la "Contratación menor" planteadas a los órganos consultivos, son las relativas a su **tramitación** las que han suscitado más inseguridad y dudas en el 2020 con un 34% del total de esta categoría.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

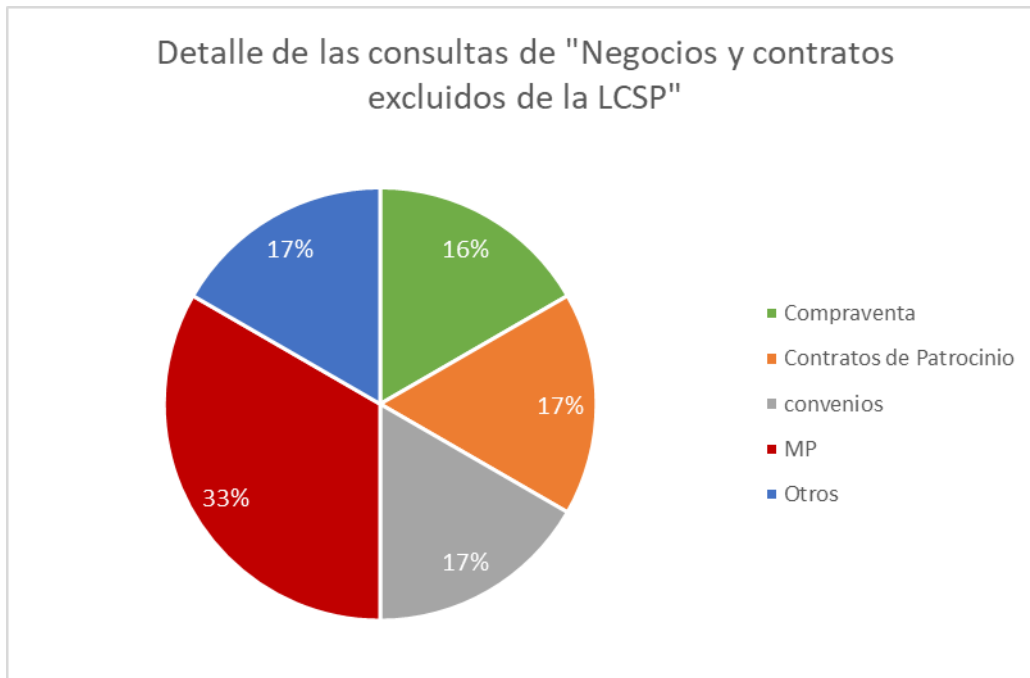
6) Asuntos emitidos sobre “Negocios y contratos excluidos de la LCSP”.

En relación con los “**Negocios y contratos excluidos de la LCSP**” se han tratado un total de 6 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja en la siguiente tabla:

Asunto concreto	CCCP - AND	JCCA - CATALUÑA	JCCPE	Total
Compraventa			1	1
Contratos de Patrocinio	1			1
Convenios		1		1
Medios Propios (MP)			2	2
Otros			1	1
Total	1	1	4	6

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, las consultas realizadas sobre los **encargos a Medios Propios** son las que más dudas han suscitado (33%) aunque en términos cuantitativos no es mucha la distancia respecto al resto de asuntos planteados.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

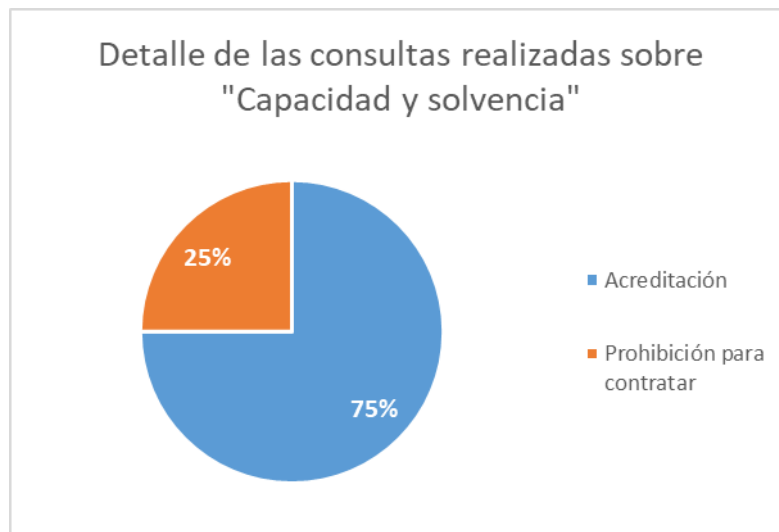
7) Asuntos relativos a la "Capacidad y solvencia".

En relación con los "**Capacidad y solvencia**" se han tratado un total de 4 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja en la siguiente tabla:

Asunto	JCCA - CATALUÑA	JCCPE	Total
Acreditación	1	2	3
Prohibición para contratar		1	1
Total	1	3	4

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca, claramente, en esta categoría las consultas realizadas en torno a la forma y medios de **acreditación** de la solvencia y capacidad de los licitadores con un 75% del total de las planteadas, frente a la otra consulta que versa **sobre las prohibiciones para contratar**.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

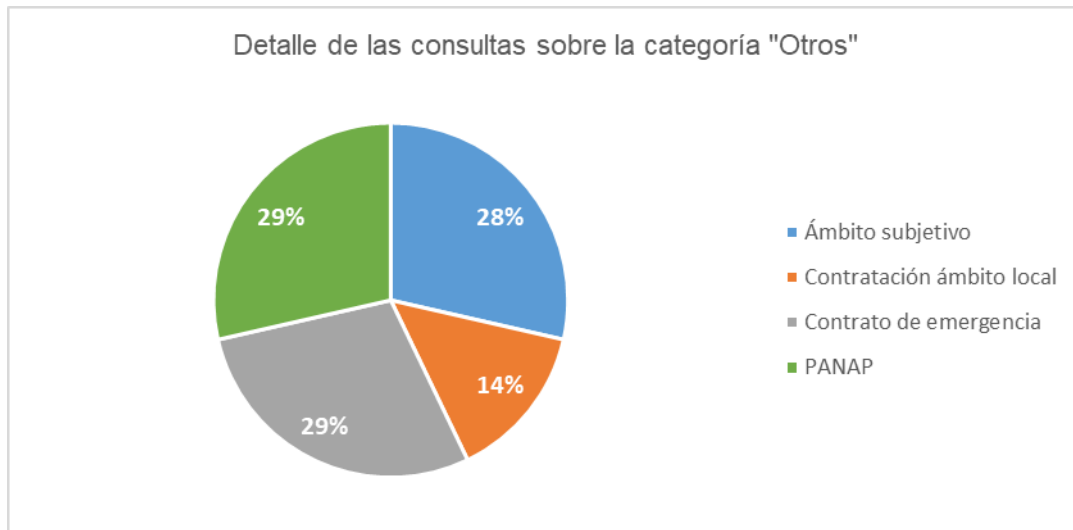
8) Asuntos de la categoría "Otros".

Tal y como se ha indicado en la metodología, en la sistematización y clasificación de los asuntos tratados en los informes de los órganos consultivos se ha creado una categoría de "**Otros**" en la cual se integran todas aquellas que no pueden clasificarse en ninguna de las categorías anteriores sin que proceda "crear" o "abrir" una categoría nueva. En esta categoría de "otros" se han clasificado 7 asuntos que se reflejan en la siguiente tabla:

Asuntos concretos	CCCP - AND	JCCA - ARAGON	JCCPE	JSCA - VALENCIA	Total
Ámbito subjetivo			1	1	2
Contratación ámbito local		1			1
Contrato de emergencia	1		1		2
PANAP			2		2
Total	1	1	4	1	7

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destacan las consultas planteadas sobre el ámbito subjetivo de la LCSP y a la figura del PANAP, con un total de 4 asuntos. Por otro lado, se reseñan igualmente las consultas relativas a los contratos tramitados por vía de emergencia.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

9) Consultas en materia de contratación pública planteadas en relación con la situación provocada por el COVID-19.

Por último, y como no podía ser de otra manera, se han clasificado y analizado por esta Oficina especialmente aquellas consultas y asuntos planteados por los órganos de contratación en relación con la situación provocada por la pandemia generada por el COVID-19. Cabe recordar en este punto, el enorme impacto que ésta ha tenido y tiene en la contratación pública, ejemplo de lo cual son los numerosos y diversos cambios normativos y legislativos a los que se vio sometida la contratación⁴.

En lo que a la actividad consultiva se refiere, esta Oficina ha identificado las consultas que se reflejan en la siguiente tabla:

Asunto concreto	Ejecución y cumplimiento del contrato	Otros	Procedimiento	Total
Indemnización	4			4
Modificación contractual	1			1
PANAP		1		1
Tramitación			1	1
Total	5	1	1	7

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Es claro el foco de las consultas de los órganos de contratación, las indemnizaciones a los contratistas que pudieran derivarse de la situación ocasionada por la pandemia. Concretamente la aplicación del artículo 34 del

⁴ En este sentido, cabe destacar el documento de la OIReScon ["Compendio de disposiciones sobre contratación pública durante la declaración del estado de alarma derivado del COVID-19"](#).

[Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#), el cual, fue objeto de hasta dos modificaciones.

A continuación, se relacionan los referidos informes:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCA - BALEARES	2/2020	La modificación o la resolución de los contratos con motivo de la postergación de la 37a edición del Palma International Boat Show al 2021.
JCCA - CATALUÑA	10/2020	Aplicación a las entidades locales catalanas del anticipo a cuenta del pago de los daños y perjuicios derivados de la suspensión de contratos, prevista y regulada en el Decreto Ley 8/2020, de 24 de marzo.
JCP NAVARRA	2/2020	Posibilidad de indemnizar a las personas trabajadoras autónomas en concepto de gastos salariales por los contratos públicos suspendidos.
JCP NAVARRA	3/2020	Indemnizaciones en materia de contratación pública ex ley 7/2020 de 6 de abril.
JCP NAVARRA	4/2020	Diversas cuestiones derivadas de la ley 7/2020 de 6 de abril.
JCCPE	33/20	Contratos de entidades que no son poderes adjudicadores con empresas públicas propias.
JCCPE	17/2020	Licitación de contratos durante el estado de alarma.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

B. Interpretaciones más reseñables de la actividad consultiva en el 2020

Sin perjuicio de la visión general de los asuntos tratados que se acaba de exponer, es de interés reflejar algunas de las interpretaciones más significativas surgidas de esta actividad consultiva, que se transcriben a continuación:

1) Interpretaciones más reseñables de las consultas relativas a “Ejecución y cumplimiento de los contratos”.

JCCPE
<p style="text-align: center;">Informe 59/2019 Admisibilidad de seguros de responsabilidad civil como condiciones especiales de ejecución del contrato.</p> <p><i>“Las condiciones especiales de ejecución del contrato previstas en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 11 de noviembre, de Contratos del Sector Público, deberán necesariamente estar vinculadas al objeto del contrato, no ser directa o indirectamente discriminatorias, ser compatibles con el derecho comunitario e indicarse en el anuncio de licitación y en los pliegos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>El cumplimiento de dichos requisitos habrá de examinarse caso por caso.</i> • <i>La exigencia de un seguro de responsabilidad civil como condición especial de ejecución de un contrato público guarda relación con el objeto del contrato cuando se haga con la finalidad de garantizar determinados daños que se puedan sufrir por el órgano de contratación o por terceras personas como consecuencia de la ejecución de un determinado contrato. Tal posibilidad existiría, cumpliéndose con ello el requisito cuestionado, cuando estemos en presencia de contratos que tengan por objeto prestaciones que generen un riesgo de daños en las personas o en los bienes.”</i>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JCCA - CATALUÑA
<p style="text-align: center;">Informe 2/2020. Cálculo del porcentaje de modificación de los contratos y cálculo del valor estimado de los contratos en caso de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares adviertan de la posibilidad de modificarlos y se prevea la posibilidad de prorrogar su duración</p> <p><i>“I. Para el cálculo del porcentaje de modificación de los contratos hay que entender como “precio inicial” aquel que no ha sido objeto de modificación y que lo es del contrato sin tener en cuenta la eventual prórroga. Así, dado que en el momento de calcular qué importe corresponde este porcentaje, a efectos de calcular el valor estimado del contrato, no se conoce aún cuál será el precio inicial del contrato -en la medida en que este vendrá dado por la oferta de la empresa contratista-, hay que calcular el porcentaje de modificación mencionado sobre el presupuesto base de licitación.</i></p> <p><i>II. Para el cálculo del valor estimado de los contratos hay que tener en cuenta el importe máximo que puede alcanzar, así como que este variará en función de si las modificaciones que se prevén son puntuales y sólo tienen impacto en el momento en que se producen o si, por el contrario, son modificaciones que desde el momento que se producen siguen incrementando el valor del contrato para las siguientes anualidades. Asimismo, también variará, sin que ello comporte una alteración del límite máximo de modificación prevista, en función de las prórrogas de los contratos y del momento en que se hayan producido las modificaciones, dado que en las prórrogas permanecen inalterables las características de los contratos. En este sentido, hay que distinguir el cálculo del porcentaje de modificación sobre el “precio inicial” del contrato, del cálculo del valor estimado del contrato”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JSCA - VALENCIA

Informe 4/2019 consideración o no de la modificación del contrato por la introducción de unidades nuevas. concepto de presupuesto primitivo o precio inicial del contrato en la aplicación de las excepciones del artículo 242.4 de la LCSP.

“1. La introducción de unidades de obras adicionales a las inicialmente contratadas, cuando no se encuentre prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares ni se trate de un incremento de las mediciones previstas en el proyecto, constituye una modificación del contrato que solo podrá realizarse cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 205 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2. El presupuesto primitivo es, en todo caso, el primero establecido en el contrato, consecuencia de la oferta adjudicataria del mismo y cuyo importe es el que resulta de la adjudicación. Para la aplicación del límite a la inclusión de precios nuevos que no tendrá la consideración de modificación del contrato, establecido en el artículo 242.4 de la Ley, es indiferente de si se entiende por tal el presupuesto de ejecución material (PEM) o el presupuesto de “contrata” (entendido como el PEM más los gastos generales y el beneficio industrial). Si el importe de las unidades de obra afectadas incluye su parte proporcional de gastos generales y beneficio industrial, el límite del 3% referido al presupuesto primitivo vendrá referido también al presupuesto de la oferta adjudicada que incluya dichos conceptos.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- 2) Interpretaciones más reseñables de las consultas relativas al “Procedimiento”.

JCCPE

Informe 63/2019 Alegaciones realizadas a un acta de una mesa de contratación en la que se recoge la valoración de un informe sobre aspectos técnicos de las proposiciones de los licitadores.

“Unas alegaciones realizadas frente a un acta de la mesa de contratación en la que ésta se limita a valorar un informe técnico sobre criterios de selección del contratista no constituyen un acto recurrible conforme al artículo 44 de la LCSP y, en consecuencia, no existe obligación jurídica de darle respuesta.

La modificación de la composición de la mesa de contratación durante la licitación no obliga a la modificación del pliego de cláusulas administrativas particulares.”

JCCPE

Informe 42/2019 Composición de la mesa de contratación en las Corporaciones Locales

“El Secretario de la Mesa de contratación sí debe ser considerado miembro de la misma conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Los miembros electos que formen parte de la Mesa de contratación en las Corporaciones Locales no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. En consecuencia, y de conformidad con el sentido de la Ley, el Secretario de la Mesa de contratación sí que ha de tenerse en cuenta en el cómputo del porcentaje máximo de miembros electos de la Mesa de contratación en las Corporaciones Locales.”

Informe 5/2020 Procedimiento abierto simplificado

“1. La regla que contiene el artículo 159.4 de la LCSP no constituye una excepción a la regla general establecida en la Disposición Adicional Decimoquinta, de modo que en el procedimiento abierto simplificado las notificaciones del órgano de contratación pueden realizarse mediante comparecencia electrónica. En este caso cualquier plazo que se inicie con la notificación efectuada por el órgano de contratación tiene como dies a quo la fecha del aviso de notificación que se debe enviar al dispositivo electrónico y a la dirección de correo electrónico que el interesado hubiera proporcionado previamente.

Además, el órgano de contratación queda obligado a la publicación del acto objeto de notificación el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación.

2. El plazo de subsanación de las proposiciones en el procedimiento abierto simplificado ha de ser de tres días naturales.

3. A pesar de la diferente redacción de los artículos 150.2 para el procedimiento abierto y 159.4 para el procedimiento abierto simplificado, en el trámite de aportación de la documentación necesaria para acreditar la garantía definitiva podrá concederse un trámite para subsanar los errores o defectos subsanables de tal documentación, a menos que lo que ocurra es que falta la propia constitución de la garantía definitiva u otro defecto que no se pueda considerar subsanable, supuesto en que procederá efectuar propuesta de adjudicación a favor del siguiente candidato en puntuación, otorgándole el correspondiente plazo para constituir la citada garantía definitiva.

4. El artículo 159 de la LCSP sólo regula los efectos de la falta de constitución de la garantía para con la adjudicación del contrato y no, como sí hace el artículo 150.2 LCSP, los efectos para el licitador propuesto como adjudicatario de la falta de atención al requerimiento de documentación. Se trata de una laguna legal que ha de ser suplida mediante la fórmula descrita en el propio artículo 159.4 h), esto es, mediante la aplicación de las normas generales aplicables al procedimiento abierto (150.2 LCSP) conforme a las cuales el efecto para el licitador será entender que ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido.”

JCCPE

Informe 63/2019 Alegaciones realizadas a un acta de una mesa de contratación en la que se recoge la valoración de un informe sobre aspectos técnicos de las proposiciones de los licitadores.

“Unas alegaciones realizadas frente a un acta de la mesa de contratación en la que ésta se limita a valorar un informe técnico sobre criterios de selección del contratista no constituyen un acto recurrible conforme al artículo 44 de la LCSP y, en consecuencia, no existe obligación jurídica de darle respuesta.

La modificación de la composición de la mesa de contratación durante la licitación no obliga a la modificación del pliego de cláusulas administrativas particulares.”

Informe 16/2020 Exclusiones por temeridad y clasificación de las proposiciones de los licitadores.

“1. Conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público la clasificación de las proposiciones de los licitadores se ha de realizar después de haber decidido si existe alguna oferta que incurra en anormalidad y, en caso de que así sea, después de haber excluido tales ofertas.

2. La valoración de las proposiciones, incluyendo la de los criterios dependientes de juicio de valor, que ya haya sido realizada en el seno del procedimiento de selección del contratista no puede modificarse, alterarse o repetirse a pesar de que posteriormente se proceda a excluir a alguna de las ofertas de los licitadores por causa de su calificación como anormal o desproporcionada.

3. Resulta procedente que la clasificación no contemple las ofertas que hayan sido excluidas por ser anormales o desproporcionadas.

4. Este modo de proceder excluye la necesidad de volver a realizar un trámite para la identificación de las proposiciones que incurran en anormalidad o desproporción, solución que no tendría sentido conforme al texto legal y que atentaría contra el principio de concurrencia.”

Informe 55/2019. Subsanación de documentos en la Plataforma de Contratación del Sector Público

“Conforme a la LCSP, el estado de la Plataforma de Contratación del Sector Público con el que se inicia el cómputo de los plazos para proceder a la subsanación de la documentación correspondiente a los requisitos previos para contratar es el de “enviado”.

La Plataforma de Contratación del Sector Público tiene implantada una funcionalidad que automáticamente impide la respuesta extemporánea del licitador en la subsanación de la documentación correspondiente a los requisitos previos para contratar. En caso de que la respuesta se verifique de modo ajeno a la Plataforma de Contratación del Sector Público deberá ser el órgano de asistencia, si existe, o el de contratación mismo el que determine si la documentación es extemporánea y procede la exclusión del licitador.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JSCA - VALENCIA

Informe 1/2020 No concurrencia de los requisitos de celebración de un procedimiento negociado sin publicidad por razones artísticas para la contratación de la banda de música municipal en diferentes actuaciones y eventos a lo largo del año.

“La contratación de servicios musicales para las diferentes actuaciones que se suceden durante el año con la Banda de Música existente en el Municipio no reúne las características exigidas por el artículo 168 de la LCSP para poder utilizar el procedimiento negociado sin publicidad y, sobre todo, no es posible justificar que tales servicios solo puedan ser encomendados a dicha banda.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

- 3) Interpretaciones más reseñables de las consultas relativas a “Tipo de contrato”.

JCCPE

Informe 31/2019 División del proyecto de obra completa en fases.

“Una obra sustancialmente definida sería, conforme a lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, aquella que, siendo parte de una obra más amplia, tiene entidad por sí misma, está debidamente concluida (aunque sea una parte de un todo) y constituye una unidad funcional propia. Cuando una parte de una obra cumpla estas condiciones podrá aplicarse la excepción contenida en el artículo 13.3 LCSP.

El valor estimado de un contrato ejecutado por fases o habrá de calcularse atendiendo a su importe total y deberá incluir el importe de cada una de las fases o partes de la obra en cuestión, incluso aunque sean independientes en los casos del artículo 13.3 LCSP.

Compete al órgano de contratación conceder la autorización administrativa que funde la conveniencia de la contratación separada en los supuestos de excepción al principio de obra completa establecidos en el artículo 13.3 LCSP. Para tomar esta decisión el órgano de contratación puede solicitar informe a quien considere pertinente.”

JCCPE

Informe 37/2019. Diversas cuestiones relacionadas con el artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

“La referencia a las personas físicas contenida en el artículo 310 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a los efectos de excluir la aplicación de las disposiciones de la ley relativas a la preparación y adjudicación a los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad debe interpretarse restringida por un lado, a los casos en que se contrate a personas naturales o físicas que no sean empresarios o profesionales, y por otro, a los supuestos en que la persona física contratada no se dedique profesionalmente a estas actividades docentes, sino que lo haga de modo personal y con carácter ocasional .

Cuando las personas físicas sí actúen en su condición de empresarios o profesionales y cuando se contrate a personas jurídicas habrá que aplicar la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a la licitación del correspondiente contrato.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JCCA - BALEARES

Informe 1/2020 Calificación jurídica de los contratos de renovación y actualización de licencias informáticas

“Los contratos de renovación y actualización de licencias informáticas conservarán la calificación jurídica de suministros, cuando en el contrato se incluyan servicios de mantenimiento o garantía de soporte a iniciativa del proveedor sin que comporten actuaciones complejas o sean necesarias para el desarrollo normal del programa y esta iniciativa sea la forma habitual de actuar en el mercado. En cambio, deberán calificarse como contratos mixtos, cuando la iniciativa de incluir servicios en el contrato sea del poder adjudicador.

En los contratos de renovación y actualización de licencias informáticas que incluyan servicios de mantenimiento o garantía de soporte que se hayan considerado mixtos de acuerdo con la conclusión anterior, el pago del precio del servicio no podrá ser cero. En la preparación del contrato deberá haberse presupuestado y fijado el precio máximo de licitación ajustado al mercado; con la adjudicación quedará fijado el precio que corresponda en concepto de contraprestación al contratista.

El régimen expuesto en este informe en relación con los contratos de renovación o actualización de licencias también resultará de aplicación a los contratos de adquisición de licencias informáticas, incluyan o no el servicio de mantenimiento o garantía de soporte.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JCCA - CATALUÑA

Informe 15/2020 Delimitación de la condición de centro especial de empleo de iniciativa social a efectos de la aplicación de la reserva prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público

“Los Centros especiales de empleo que Sean titularidad de Sociedades Mercantiles Tienen la consideración de iniciativa social y, por tan, puedo participar en las licitaciones de los Contratos, o lotes, Reservados de Conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, si se cumpliese, acumulativamente, los Requisitos que la mayoría de capital social pertenezca, de forma directa o indirecta, a Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro o que tengan reconocida el carácter social en sobre Estatutos -ya Sean Asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u Otras Entidades de la economía social y que en sobre Estatutos o en ACUERDO social conste la obligación de reinversión íntegra sobre beneficios en el propio centro especial de empleo o en Otros Centros especiales de empleo de iniciativa social.

Adicionalmente, respecto de la circunscripción de la reserva contenido en aquella disposición adicional a determinadas Entidades que, además de cumplir los Requisitos fijados por la Directiva 2014/24 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública , en cumplir también otros -los cuales, ciertamente, las ajustan más al conceptos de "empresa social" al que alude el considerando 36 de la Directiva, habría que tener en Cuenta el pronunciamiento que emite el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con ocasión de la petición de decisión prejudicial formulada al respecto.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

4) Interpretaciones más reseñables de las consultas relativas al “Contenido de los pliegos”.

JCCPE
<p style="text-align: center;">Informe 6/2020 Admisibilidad de umbrales en el procedimiento abierto.</p> <p><i>“De acuerdo con la LCSP y con la Directiva 2014/24/UE, en los procedimientos abiertos en los que se establezcan criterios cualitativos sometidos a juicios de valor cabe establecer en los pliegos requisitos mínimos o umbrales, de modo que las ofertas presentadas que no alcancen una puntuación mínima predeterminada al término de su evaluación quedan excluidas de la evaluación posterior.”</i></p>
<p style="text-align: center;">Informe 4/2020 Artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Tratamiento de datos personales por el contratista.</p> <p><i>“El artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, obliga a que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se mencione expresamente la obligación del futuro contratista de respetar la normativa vigente en materia de protección de datos, debiendo constar,</i></p> <p><i>asimismo, de forma expresa, las obligaciones consignadas en los literales a) a e) y su condición de esenciales, con las consecuencias previstas en el artículo 211.1.f) de la Ley.</i></p> <p><i>La obligación prevista en el literal c) del artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La declaración sobre ubicación de los servidores y desde dónde se van a prestar los servicios asociados a los mismos debe aportarse antes de la formalización del contrato, siendo su presentación imprescindible para que el contrato pueda perfeccionarse.</i> - <i>Aquellos contratos no sujetos al recurso especial previsto en la ley, deberán ponerse a disposición del adjudicatario para su firma electrónica en el momento en que se aporte la declaración sobre ubicación de los servidores.</i> - <i>Si antes de la formalización del contrato la empresa adjudicataria no aporta la declaración sobre la ubicación de los servidores, se entenderá que el contrato no puede formalizarse por una causa que le es imputable, procediéndose conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 153 y adjudicándose el contrato al siguiente licitador, por el orden en que hubieran quedado clasificadas las ofertas.</i> <p><i>La posibilidad de subsanación de defectos u omisiones en la declaración sobre localización de los servidores será necesariamente distinta según éstos sean formales o sustanciales. A los de carácter formal les serán de aplicación los criterios generales sobre subsanación establecidos en la legislación específica (Art. 141.2 LCSP) y en la general -en lo que no resulte contradictorio con aquella- (Arts. 66, 68 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LRJPAC). Los sustanciales, al afectar a una obligación esencial, no son subsanables.”</i></p>

JCCPE

Informe 29/2019 Análisis de los costes salariales y de las obligaciones medioambientales

“En los contratos en los que el coste de la mano de obra constituye un elemento esencial y en el que no existe cláusula de revisión de precios, la verificación de que los costes laborales y medioambientales previstos en las ofertas permiten cumplir con lo dispuesto en los convenios colectivos y la normativa social y medioambiental de aplicación debe efectuarse teniendo en cuenta el plazo total de vida del contrato, incluidas sus posibles prórrogas.

Para efectuar el cálculo se tendrá en cuenta lo dispuesto en el propio convenio colectivo y, en su defecto, en otras normas vigentes o cualesquiera instrumentos que tengan fuerza vinculante derivados de la negociación colectiva laboral que permitan determinar que la oferta permite una ejecución adecuada de las prestaciones objeto del contrato.

Cuando el pliego exija al licitador la acreditación del cumplimiento de lo dispuesto en el convenio colectivo de aplicación y de la normativa social, laboral o medioambiental o cuando estemos en presencia de un contrato regido por la LCSP, si el órgano de contratación entiende que de la oferta presentada y de la documentación que, requerido al efecto, presente el licitador no se da cumplimiento a lo previsto en la normativa laboral o medioambiental, procederá el rechazo de la proposición, previa audiencia al licitador.

Por el contrario, si una proposición no está incurso en los parámetros legales u objetivos fijados en el pliego que permiten considerarla anormalmente baja, de modo que cumple con las exigencias derivadas de los convenios colectivos y la normativa social y medioambiental, no cabe acordar la exclusión de la misma por esta causa.”

Informe 40/2019 Gastos generales de estructura y beneficio industrial en el contrato de servicios. Aplicación de los porcentajes establecidos en el artículo 131 del RGLCAP a dichos contratos.

“El artículo 101.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es de aplicación general a los distintos tipos de contrato que se regulan en dicha norma. En consecuencia, para calcular el valor estimado del contrato de servicios deberán tenerse en cuenta, además de los otros costes que en él se especifican, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

Nada obsta a que los porcentajes establecidos en el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto los previstos para los gastos generales (del 13% al 17%) como el relativo al beneficio industrial (6%), puedan ser de aplicación a los contratos de servicios, en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

5) Interpretaciones más reseñables relativas a la “Contratación menor”.

JCCPE

Informe 14/2020 Fraccionamiento de los contratos y otras cuestiones

“- Ha de ser el propio órgano de contratación el que verifique si entre los contratos menores sucesivos que haya de celebrar concurre el requisito de unidad funcional o vínculo operativo que exigen el tratamiento conjunto de las prestaciones propias de un contrato. Para ello habrá de tener en cuenta la propia obligación de programar la actividad de contratación pública.

- La unidad funcional concurre cuando media la existencia de un vínculo operativo entre los objetos de los contratos sucesivos, de tal modo que resulten imprescindibles para el logro que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. En el caso descrito en la consulta, en que los objetos son idénticos y lo único que existe es una división temporal del contrato, no puede haber duda de la existencia de unidad funcional.”

Informe 25/2019 DA 54ª de la LCSP

“La excepción al umbral de los contratos menores que contiene la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), en la redacción dada por la disposición final 2ª del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

Ambos conceptos responden en el meritado precepto a la causa que el legislador ha tenido en consideración a la hora de excepcionar la regla general contenida en el artículo 118 LCSP, que no es otra que la peculiar naturaleza de la actividad que desarrollan los organismos públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y que les es característica y propia.

El concepto de servicios generales hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son propias y exclusivas de la naturaleza del órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación.

El concepto de infraestructura tiene en este precepto un sentido coloquial que es útil para diferenciar los bienes materiales adquiridos mediante un suministro y que no tienen como función las propias y exclusivas de la del órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino las generales de la gestión de cualquier entidad pública.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

6) Interpretaciones más reseñables relativas a los “Contratos y negocios excluidos”.

JCCA-CAT
<p>Informe 7/2020 La cooperación pública horizontal. Especial referencia a la condición de que las entidades intervinientes no tengan vocación de mercado ya la cooperación que ha de constituir el objeto</p> <p><i>“I. La determinación de cuando concurre la condición de la ausencia de vocación de mercado, necesaria para poder considerar excluidos del ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública los convenios que establezcan o desarrollen una cooperación entre poderes adjudicadores, prevista en el artículo 6.1.a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, se efectuará en función de las actividades que realizan en el mercado abierto que tengan por objeto la actividad de servicio público, en sentido amplio, respecto de la cual se quiere establecer la cooperación y en la que se incardina la actividad o las actividades específicas que cada entidad realiza con ocasión de la cooperación.</i></p> <p><i>II. La cooperación horizontal, transpuesta a nuestro derecho interno en el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, deberán tener por objeto el establecimiento o el desarrollo de una cooperación para garantizar el cumplimiento de Objetivos comunes en la prestación de los Servicios Públicos que incumben a las Entidades intervinientes, por lo que es indispensable sume participación conjunta para garantizando que los Servicios Públicos sobre la que versa se prestan, no pudiéndose considerar Cumplido este requisitos en caso de que la única Contribuciones alguna de las partes se limite al reembolso de gastos.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

7) Interpretaciones más reseñables relativas a la “Capacidad y solvencia”.

JCCPE
<p>Informe 25/2020 Prohibiciones de contratar</p> <p><i>“1. La expresión fraude a que aluden el artículo 71.1 a) de la LCSP como causa de prohibición de contratar y el DEUC tienen su origen y basamento en lo dispuesto en el artículo 57.1 c) de la Directiva 2014/24/UE.</i></p> <p><i>2. Esta última norma se remite a lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.</i></p> <p><i>3. Conforme a este precepto la prohibición de contratar incluye las falsedades documentales relacionadas directamente con la comisión de los delitos tipificados en los artículos 305.3, 306 y 308 del Código Penal.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

C. Recomendaciones.

Durante el ejercicio 2020 se han emitido cuatro Recomendaciones por la JACP – País Vasco, la JCCA - Aragón y la JCCA - Canarias.

En el siguiente cuadro se describen los asuntos sobre los que versaba cada Recomendación.

JUNTA CONSULTIVA	RECOMENDACIÓN	ASUNTO CONCRETO	ASUNTO GENÉRICO
JACP - PAÍS VASCO	0001/2020	Contratos menores a la luz de la Ley de Contratos del sector público, tras modificación operada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero	Contratos menores
JCCA - ARAGON	0001/2020	La actuación de las mesas de contratación durante la situación de estado de alarma.	Estado de alarma
JCCA - CANARIAS	0001/2020	La utilización de los Libros de Órdenes e Incidencias Electrónicos durante la ejecución de las obras	Contrato de Obras
JCCA - CANARIAS	0002/2020	Recomendación 2/2020 de 29 de octubre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias a los órganos de contratación del sector público autonómico canario en relación con la forma de publicación de los contratos menores.	Contratos menores

Fuente: Elaboración propia OIReScon

D. Instrucciones, circulares y notas informativas o comunicaciones.

En determinados casos, los órganos consultivos emiten otro tipo de documento dirigido a la difusión de alguna norma interna de interés (Comunicación), marcar alguna pauta de actuación (Circulares o instrucciones), o aclarar aspectos u extremos interpretativos de la normativa en materia de contratación, a priori confusos y que pudieran dar lugar a equívoco (notas informativas).

Durante el año 2020 se han emitido cuatro de estos documentos conforme al siguiente detalle por órganos emisores:

Órgano emisor	Doc.	Informe	ASUNTO CONCRETO	ASUNTO GENÉRICO
JCCPE	Nota informativa	NI2020	Nota informativa: Contratos de emergencia	Emergencia
JACP - PAÍS VASCO	Circular	0001/2020	Circular 1/2020, de 16 de marzo, de la Dirección de Patrimonio y Contratación sobre efectos de la suspensión de términos y la interrupción de plazos en la contratación del sector público de la comunidad autónoma de Euskadi.	COVID-19

Órgano emisor	Doc.	Informe	ASUNTO CONCRETO	ASUNTO GENÉRICO
JACP - PAÍS VASCO	Circular	0002/2020	Circular 2/2020, de 26 de marzo, de la Dirección de Patrimonio y Contratación, sobre las medidas en materia de contratación pública establecidas en el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.	COVID-19
JACP - PAÍS VASCO	Circular	0003/2020	Circular 3/2020, de 29 de julio, de la Dirección de Patrimonio y Contratación, sobre la dirección facultativa de obras.	Dirección facultativa de obras
JACP - PAÍS VASCO	Instrucción	0001/2020	Publicación de datos personales en la plataforma Kontratazio Publikoa Euskadin-contratación pública en Euskadi.	Datos personales

Fuente: Elaboración propia OIReScon

E. Informes sobre Proyectos Normativos.

En el año 2020 se han emitido un total de trece informes sobre proyectos normativos en el ámbito de los órganos consultivos, conforme al siguiente detalle:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JACP - PAÍS VASCO	3/2020	Borrador de Decreto por el que se regula el régimen de concierto social y los convenios en el sistema vasco de servicios sociales.
JACP - PAÍS VASCO	8/2020	Propuesta de Circular 3/2020, de 29 de julio, de la Dirección de Patrimonio y Contratación, sobre la dirección facultativa de obras.
JACP - PAÍS VASCO	11/2020	Proyecto de orden de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Consejera de Trabajo y Empleo y del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se establece la composición de las mesas de contratación del Departamento de Trabajo y Empleo, del organismo autónomo Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales-Laneko Segurtasun Eta Osasunerako Euskal Erakundea y del organismo autónomo Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.
JACP - PAÍS VASCO	12/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno.
JACP - PAÍS VASCO	14/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Empleo.
JACP - PAÍS VASCO	15/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
JACP - PAÍS VASCO	16/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad.
JACP - PAÍS VASCO	17/2020	Proyecto de Orden del Consejero de Economía y Hacienda y del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se establece la composición de la mesa de contratación del departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
JACP - PAÍS VASCO	18/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
JACP - PAÍS VASCO	19/2020	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JACP - PAÍS VASCO	20/2020	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.
JCCA - CATALUÑA	9/2020	Proyecto de Orden por la que se aprueba una nueva versión de la aplicación del Gestor Electrónico de Expedientes de Contratación (GEEC).
JCCPE	23/2020	Proyectos normativos

Fuente: Elaboración propia OIReScon

F. Informes sobre Adaptación de Pliegos.

Con relación a la adaptación de pliegos a la normativa, algunos órganos consultivos tienen competencia para informarlos. En 2020, se han emitido doce informes en este sentido:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JACP - PAÍS VASCO	1/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de servicios, procedimiento abierto simplificado.
JACP - PAÍS VASCO	2/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de servicios, procedimiento abierto.
JACP - PAÍS VASCO	4/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de obras, procedimiento abierto.
JACP - PAÍS VASCO	5/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de obras, procedimiento abierto simplificado.
JACP - PAÍS VASCO	6/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de servicios, procedimiento con negociación.
JACP - PAÍS VASCO	7/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de suministro, procedimiento abierto.
JACP - PAÍS VASCO	9/2020	Borrador de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de suministro, procedimiento abierto simplificado.
JCCA - ARAGON	2/2020	Adaptación de los Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares del Ayuntamiento de Zaragoza aplicables a contratos de obras, suministros y servicios en su modalidad de procedimiento abierto, abierto simplificado y abierto simplificado abreviado.
JCCA - ARAGON	4/2020	Modelo tipo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aplicable a los contratos de suministro mediante arrendamiento financiero con opción de compra, procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación.
JCCA - MADRID	0006/2020	Acuerdo 6/2020, de 8 de octubre, por el que se da cuenta a la Comisión Permanente de las adaptaciones efectuadas en los modelos de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares informados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
JCCA - MADRID	0004/2020	Acuerdo 4/2020, de 30 de abril, por el que se da cuenta a la Comisión Permanente de la adaptación de los modelos de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
JCCA - MADRID	0002/2020	Acuerdo 2/2020, de 20 de marzo, por el que se da cuenta a la Comisión Permanente de la adaptación y publicación de modelos de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares redactados conforme a la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

G. Otros Informes.

Por último, los órganos consultivos en función de sus normas de creación, cuentan con la competencia para emisión de otros informes. Ejemplo de lo anterior son los informes que se reflejan en la siguiente tabla, de la que cabe destacar la aprobación de la Guía Verde de Medidas medioambientales de la JSCA – Valencia.

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JACP - PAÍS VASCO	13/2020	Propuesta de acuerdo del consejo de gobierno por el que se presta conformidad y se autoriza expresamente que se reconozca a la sociedad pública Sestao Berri 2010, S.A. la condición de Medio Propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como que se modifiquen sus Estatutos sociales.
JCCA - CANARIAS	4/2020	Cumplimiento del Acuerdo de Gobierno de 22 de mayo del 2019 relativo a los contratos reservados a Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, a empresas de inserción y Programas de Empleo Protegido.
JSCA - VALENCIA	3/2020	Guía verde. Medidas medioambientales en la contratación pública en el ámbito de la edificación de la Generalitat.
JCCPE	15/2020	La suspensión de la tramitación y del cómputo del plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación durante el estado de alarma en el caso de los contratos amparados por la Disposición adicional 3ª.4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
JCCA - MADRID	0005/2020	Acuerdo 5/2020, de 8 de octubre, por el que se da cuenta a la comisión permanente del escrito de contestación al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.
JCCA - MADRID	0007/2020	Acuerdo 7/2020, de 8 de octubre, por el que se acuerda remitir a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado resoluciones sancionadoras por infracción en materia laboral o social, adoptadas por la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid.
JCCA - MADRID	0001/2020	Acuerdo 1/2020, de 20 de marzo, por el que se da cuenta a la comisión permanente del escrito de contestación al Ayuntamiento de Colmenar Viejo.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

IV. Conclusiones.

En el ejercicio 2020 se contiene la actividad consultiva, superior al año precedente, pero sin llegar a la producción del 2018. En este sentido, tras la publicación y entrada en vigor de la LCSP en los años 2017 y 2018, parece haberse superado este periodo inicial, asentándose diversos criterios interpretativos surgiendo nuevas dudas más enfocadas a la ejecución del contrato y su cumplimiento.

Respecto a la actividad propiamente consultiva, se concluye una evolución del foco de la inseguridad jurídica planteada por los órganos de contratación, trasladándose desde la “**contratación menor**” en 2018 y el “**tipo de contrato**” en 2019, para centrarse en el 2020 en la “**Ejecución y cumplimiento de los**

contratos". Cabe recordar en este punto que el IAS 2020, identificó precisamente esta fase como el "*reto pendiente*" en lo que a publicidad en las plataformas de contratación del conjunto del sector público y transparencia se refiere, y como la fase en la que más reparos se habían producido de acuerdo a la información trasladada por los órganos de control interno económico financiero de ámbito local y autonómico.

De otra parte, se ha observado, como no podía ser de otro modo, un cierto impacto de la pandemia provocada por el COVID-19 en la actividad consultiva, destacando los informes relativos a la indemnización al contratista en el caso de suspensión de un contrato en ejecución por causa de ésta y las notas informativas que respecto a los contratos de emergencia se han debido de emitir dado el aumento de contratación de este procedimiento excepcional⁵.

V. Recomendación

Tal y como se indicaba en los anteriores IAS podría ser conveniente el establecimiento de un cauce de coordinación de criterios interpretativos que tendría su posible marco en la Sección de regulación del Comité de cooperación en materia de contratación, a efectos de impulsar la mejora del sistema de contratación mediante la existencia de criterios interpretativos uniformes y únicos para todo el territorio nacional.

⁵ Ex artículo 16 del [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19](#), ya derogado.

Anexo. Clasificación de las consultas realizadas por los órganos de contratación a los órganos de naturaleza consultiva.

Tal y como se apunta en el apartado II “Metodología”, se ha llevado a cabo un proceso de clasificación y categorización de las consultas planteadas por los órganos de contratación a los órganos consultivos.

Se muestra en la tabla que sigue a continuación tal clasificación y el desglose de “segundo nivel” de cada una de las categorías.

Debe tenerse en cuenta que la clasificación que se muestra recoge las categorías identificadas en los informes de la actividad consultiva de los últimos 3 años y no solo de año 2020.

CATEGORÍA	SEGUNDO NIVEL
Procedimiento	Mesa de contratación
	Oferta anormal
	Recurso especial
	Abierto simplificado
	Licitación electrónica
	Negociado sin publicidad
	Grupo empresarial
	Comité de expertos u órgano técnico
	Tramitación urgente
	Exclusiones
	Tramitación
	Tramitación anticipada
	Capacidad y solvencia
Grupo empresarial	
Conflicto intereses	
Acreditación	
Prohibición para contratar	
Obligaciones tributarias	
Clasificación	
Sucesión	
Criterios medioambientales, sociales o de innovación	
Habilitación empresarial	
Incompatibilidad	
Solvencia económica	
Ejecución y cumplimiento del contrato	
	Pago impuestos
	Pago
	Incautación garantía

CATEGORÍA	SEGUNDO NIVEL
	Cumplimiento/pago Revisión de precios Modificación contractual Indemnización Prórroga Lugar de ejecución Restablecimiento económico Subrogación del contrato Garantías Penalidades Resolución por incumplimiento Condiciones especiales de ejecución
Negocios y contratos excluidos	Negocios excluidos MP Convenios Control Otros No definido Operaciones financieras Calificación crediticia (Rating) Concierto Social Arrendamiento de Bienes inmuebles Sociedad economía mixta Producción o coproducción de programas de servicios de comunicación audiovisual Cesión de espacio Contratos de patrocinio Compraventa
Contratación menor	Servicios Publicidad Límites Instrucción OIReScon I+D+i Hostelería Dirección de obras Contrato puente Contratación ámbito local Agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación Administrativo especial Interpretación

CATEGORÍA	SEGUNDO NIVEL
	Concesión de servicios Fraccionamiento Entidad no PA Tramitación DA 9º LCSP Unidad funcional
Tipo de contrato	Servicios Obras complementarias Contrato privado Concesión de servicios Gestión de servicios Suministros Obras Concesión de obras Contratos mixto Servicios Anexo IV Contratos reservados I+D+i Prestaciones de carácter intelectual
Contenido de Pliegos	Informe Servicio Jurídico Subrogación de los trabajadores Criterios de adjudicación División en lotes Criterios medioambientales, sociales o de innovación Presupuesto Información en pliego Subcontratación Criterios de desempate
Otros	Contratación ámbito local PANAP Protección datos Contrato de emergencia Fraccionamiento Contrato secreto Paraísos fiscales Agencias estatales Ámbito subjetivo

Fuente: Elaboración propia OIReScon