

# INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

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

OCTUBRE 2022

OIR<sub>e</sub>SCON

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y  
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

**ABREVIATURAS**

<b>ABREVIATURA</b>	<b>ENTIDAD/UNIDAD</b>
CCCP – C. A. de Andalucía	Comisión Consultiva de Contratación Pública en la C. A. de Andalucía
DA	Disposición Adicional
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
EE. LL.	Entidades Locales
IAS	Informe Anual de Supervisión
JACP País Vasco	Junta Asesora de Contratación Pública en la C. A. del País Vasco
JCCA Aragón	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Aragón.
JCCA Baleares	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de las Illes Balears
JCCA Canarias	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Canarias.
JCCA Cataluña	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Cataluña
JCCA CyL	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. de Castilla y León
JCCA Extremadura	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Extremadura
JCCA Galicia	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. A. de Galicia
JCCA Madrid	Junta Consultiva de Contratación Administrativa en la C. de Madrid
JCCP Navarra	Junta de Contratación Pública en la C. F. de Navarra
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
JRCA Murcia	Junta Regional de Contratación Administrativa en la C. A. de la Región de Murcia
JSCA Valencia	Junta Superior de Contratación Administrativa en la C. Valenciana
LCSP	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
MP	Medio propio
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PANAP	Poder adjudicador no Administración Pública
PBL	Presupuesto Base de Licitación
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

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

I. Introducción.	3
II. Metodología y fuente de datos.	5
III. Análisis de la Información.	6
1. Volumen de actividad en 2019, 2020 y 2021 de los órganos consultivos.	6
2. Contenido de la actividad de los órganos consultivos en el ejercicio 2021.	9
A. Informes emitidos en el ejercicio de la actividad consultiva en el 2021 y evolución respecto de años anteriores.	9
B. Interpretaciones más reseñables de la actividad consultiva en el 2021	25
C. Recomendaciones.	37
D. Instrucciones, circulares y notas informativas o comunicaciones.	37
E. Informes sobre Proyectos Normativos.	38
F. Informes y acuerdos sobre Adaptación o Modificación de Pliegos.	40
G. Otros Informes.	40
IV. Conclusiones.	42
V. Recomendación	43
Anexo I. Clasificación de las consultas realizadas por los órganos de contratación a los órganos de naturaleza consultiva.	44

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

### I. Introducción.

Por cuarto año consecutivo, 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) elabora el Informe Anual de Supervisión (IAS) de la contratación pública de España.

El contenido del IAS 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.”*

Tal y como ya se hiciera en el pasado [Informe Anual de Supervisión de España aprobado el 22 de diciembre de 2021](#) (en adelante IAS 2021), el IAS 2022 se estructura en Módulos con el fin de facilitar y agilizar el acceso y comprensión del estudio y análisis realizado.

El primero de los Módulos, se denomina “La inseguridad jurídica en materia de contratación pública: la actividad consultiva”. En él se analizan los aspectos en los que más inseguridad jurídica pudiera existir en materia de contratación pública dando así cumplimiento al contenido mínimo establecido en el artículo 332.8.b) de la LCSP. Así se acude, una vez más, a analizar las consultas realizadas a los órganos de naturaleza consultiva existentes en el conjunto del sector público, cuya actividad es el mejor indicador.

La actividad consultiva en materia de contratación pública 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.

Actualmente, junto con [la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(JCCPE\)](#)<sup>1</sup>, cuyo régimen se establece en el [Real Decreto 30/1991, de 18 de](#)

---

<sup>1</sup> 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

[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 Pública](#) 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. F. 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

---

que implica la remisión a la Comisión Europea de la correspondiente información que consta detallada en la Ley. De igual modo no debe olvidarse que corresponde a la JCCPE resolver las dudas que se puedan plantear sobre la interpretación de las normas sobre contratación pública en la ejecución de los fondos Next Generation, pudiendo, además, dictar las Instrucciones que resulten necesarias para coordinar la aplicación de las disposiciones en dicha materia a fin de la correcta tramitación de los contratos financiados con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las cuales serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal, tal y como establece el artículo 57 del [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#).

han suscitado más dudas respecto a la interpretación de las normas, dudas que, a su vez, pueden indicar debilidades de la norma, tanto en su redacción como en su aplicación, que debieran abordarse.

De acuerdo con los apartados 1 y 9 del artículo 332 de la LCSP, el presente informe ha sido aprobado por el pleno del órgano colegiado el día 17 de octubre de 2022.

## 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 2021 por estos órganos y publicados en sus páginas web, siendo este el medio de recogida de información<sup>2</sup>.

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.

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<sup>3</sup>:

- **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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Esta clasificación es la misma que se realizó respecto a los informes y asuntos de los ejercicios 2018 a 2021, permitiendo realizar una comparación interanual y extraer conclusiones más sólidas en cuanto a la identificación de los extremos que más inseguridad jurídica generan.

- **Capacidad y solvencia:** consultas sobre los medios de acreditación de la solvencia técnica y profesional y económico-financiera de los licitadores, así como su capacidad y representación.
- **Procedimiento:** consultas sobre la tramitación de los distintos tipos de procedimientos de licitación (abierto, abierto simplificado, negociado sin publicidad, etc.), la mesa de contratación, el recurso especial o la licitación electrónica.
- **Tipo de contrato:** consultas sobre la configuración y determinación del objeto del tipo de contrato en cuestión (servicios, suministros, obras, concesión de servicios, concesión de obras, etc.).
- **Contenido de Pliegos:** consultas 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.
- **Contratación menor:** consultas sobre los contratos menores, incluidos aquellos que se abonan por un sistema de caja fija o similar.
- **Negocios y contratos excluidos:** consultas sobre los contratos, actuaciones, convenios, encargos y demás negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP.
- **Contratación ámbito local:** consultas referentes a la contratación administrativa en el marco de las competencias de las EE. LL., en especial las relativas a la DA Segunda de la LCSP.
- **Otros:** 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” (excepto “**contratación ámbito local**”), recogidas en [Anexo I](#) 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 generan.

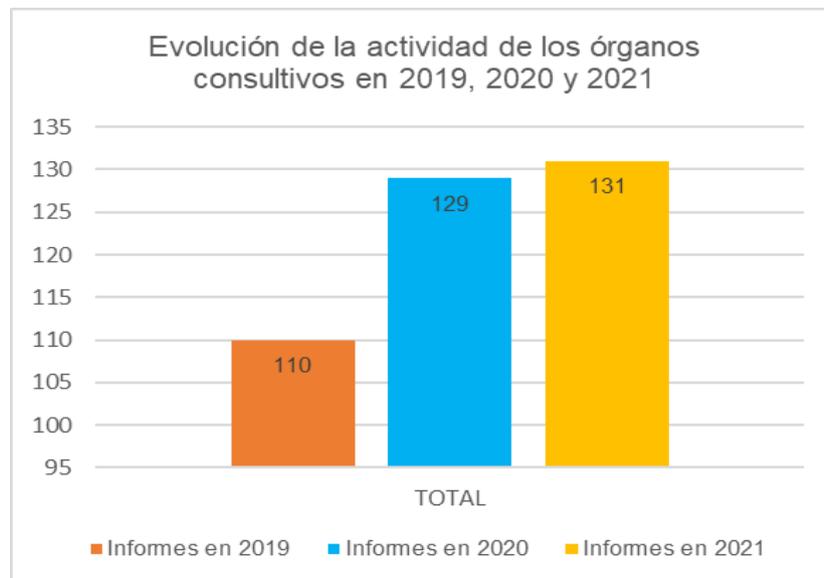
Este año se ha incluido nuevamente la categoría exclusiva referente a las dudas planteadas en torno a la situación generada por la pandemia provocada por el COVID-19 aun presente en nuestra actividad. El número de consultas ha vuelto a ser notable considerándose interesante su análisis y comparativa con los datos del pasado año.

### III. Análisis de la Información.

#### 1. Volumen de actividad en 2019, 2020 y 2021 de los órganos consultivos.

El volumen de actividad consultiva, en términos exclusivamente cuantitativos, ha evolucionado en los últimos tres ejercicios (2019, 2020 y 2021), de forma que,

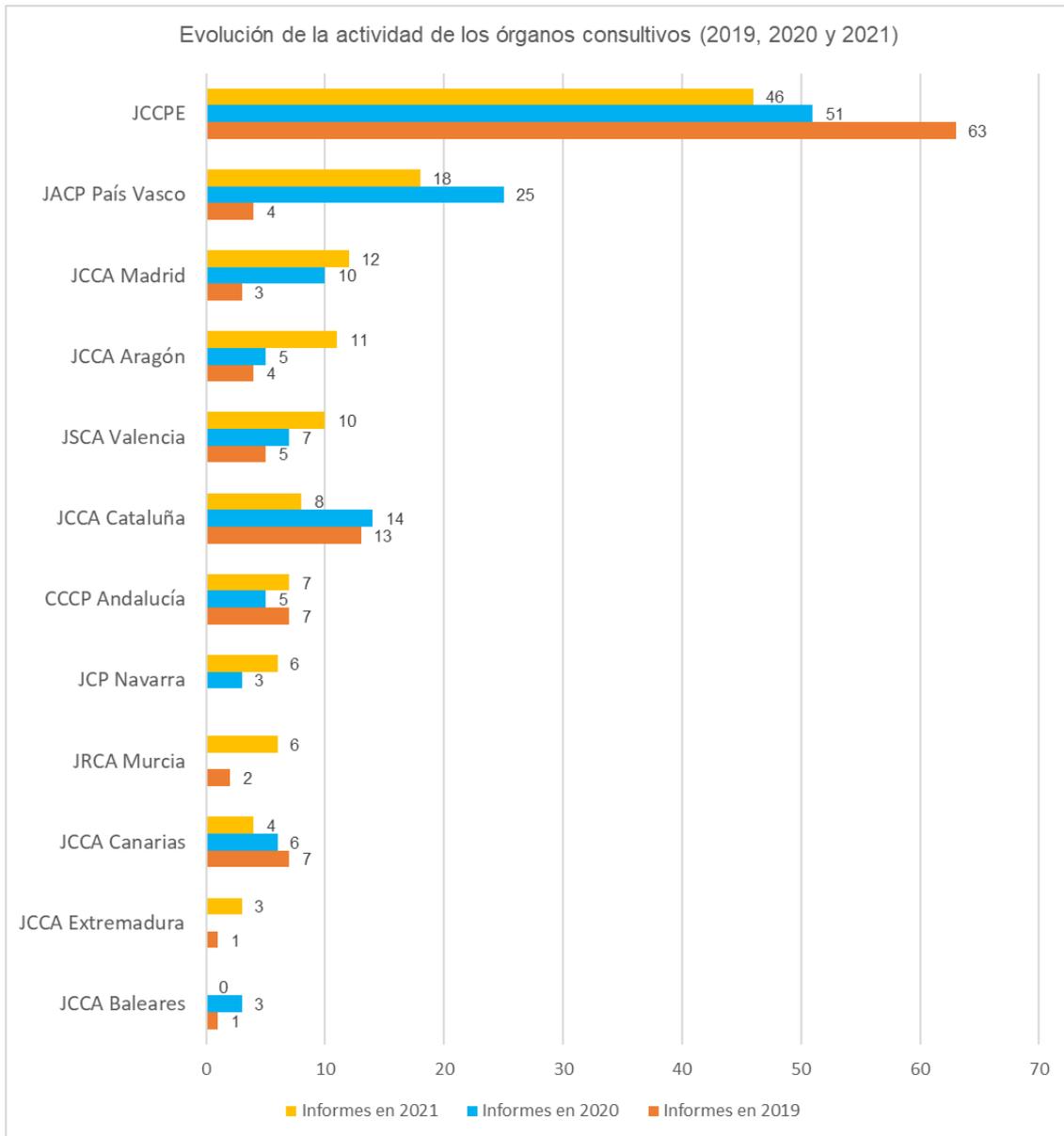
tras el importante descenso en 2019 respecto a años anteriores tal y como se reflejó en el IAS 2020, se produce una recuperación parcial en 2020 que se consolida en 2021, dando continuidad a un paulatino ascenso en la actividad de los órganos consultivos:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

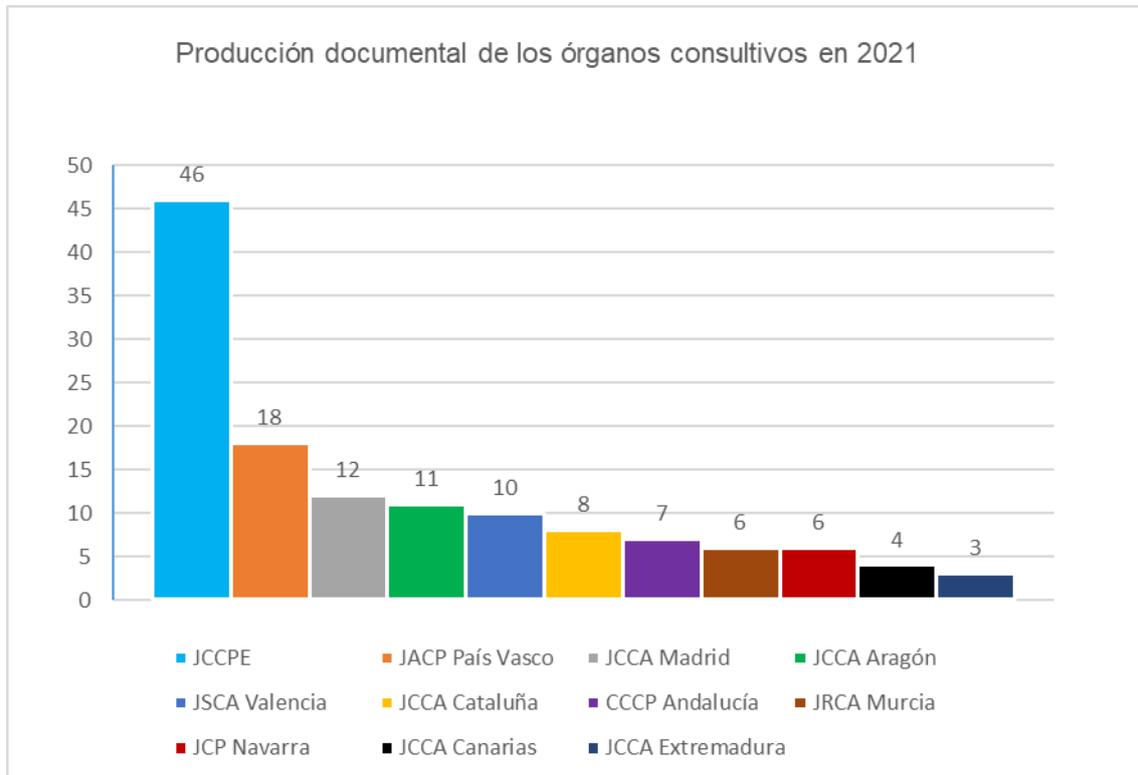
El detalle de producción documental por órganos se extrae del siguiente gráfico donde se aprecian las variaciones respecto a los años 2019 y 2020<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> No se incluye información de las Juntas Consultivas de Galicia y Castilla y León por no haberse constatado actividad consultiva en el periodo analizado.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La distribución numérica en producción de documentos por órganos consultivos en el 2021 ha sido la siguiente:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

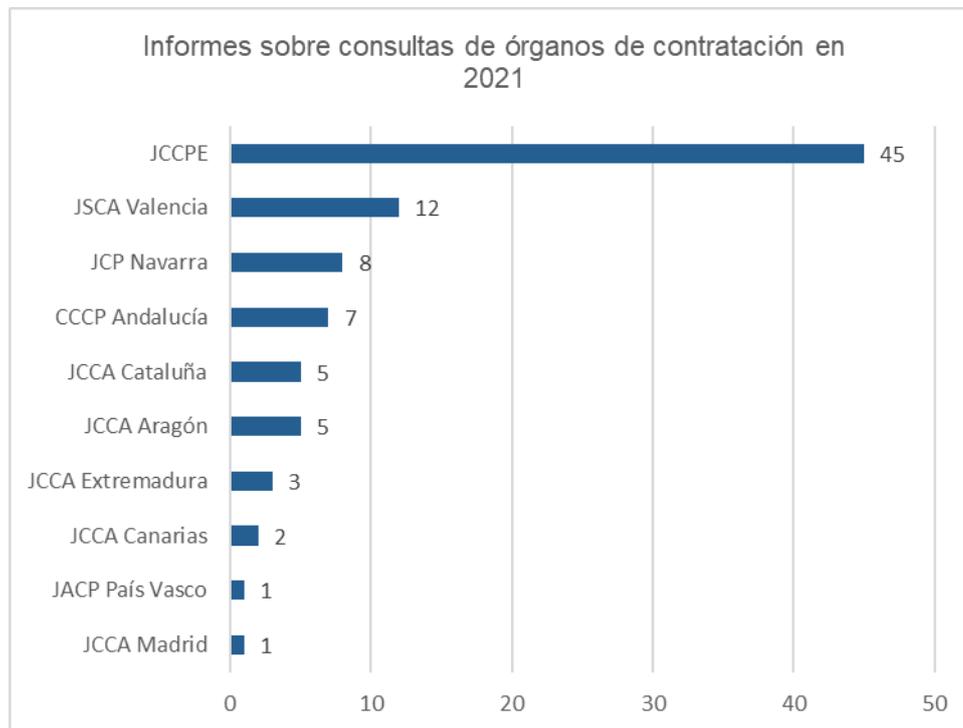
## 2. Contenido de la actividad de los órganos consultivos en el ejercicio 2021.

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 2021 y evolución respecto de años anteriores.

De los informes emitidos en 2021 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 **89 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 92<sup>5</sup>, tal y como sigue:



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

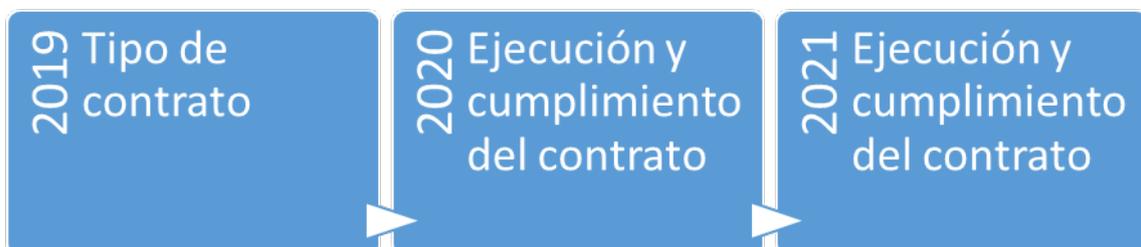
<sup>5</sup> Se ha de tener en cuenta que en distintas ocasiones un informe procede a abordar diversas cuestiones o asuntos genéricos.

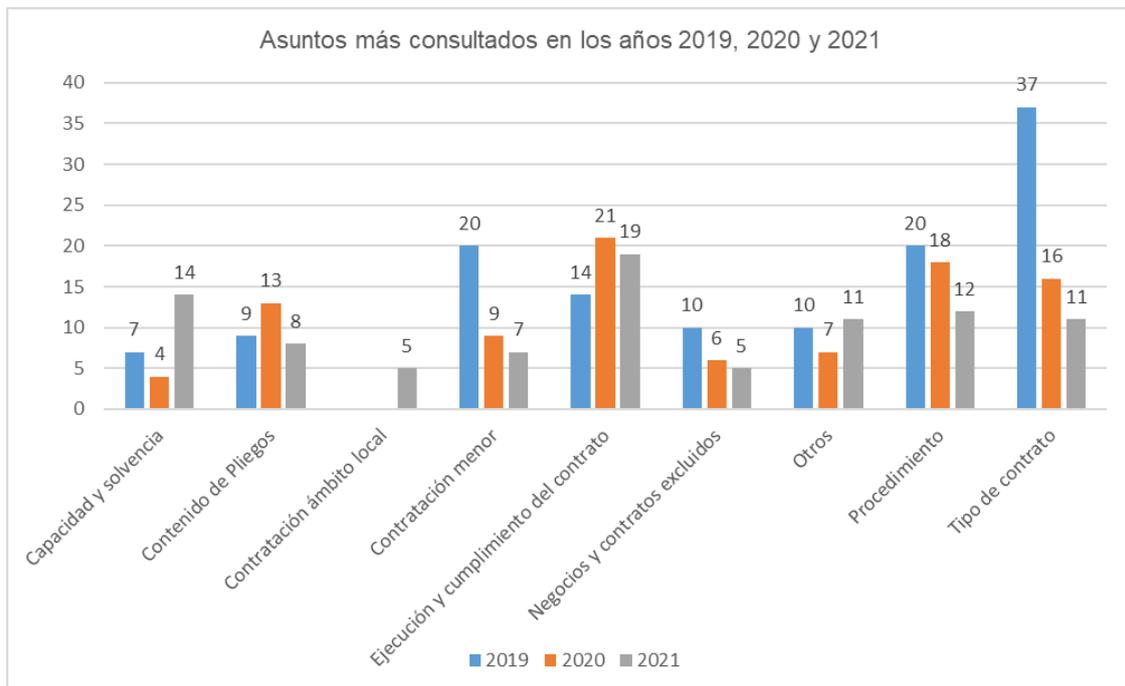
Como puede verse, en 2021, al igual que en el año 2020, vuelve a ser la **“Ejecución y cumplimiento del contrato”** la categoría sobre la que más consultas se plantean por parte de los órganos de contratación, fase sobre la que sigue existiendo incertidumbre a la vista del número de las consultas realizadas, tanto en este año como en el anterior.

Cabe destacar el aumento significativo de las consultas realizadas en torno a la **“Capacidad y solvencia”**, siendo en este año la segunda categoría más consultada. En ésta, las dudas de los órganos de contratación han pasado de ser el 4,25% al nada despreciable 15,22%.

Debe indicarse que en el IAS 2022 se ha añadido la **“Contratación ámbito local”** como nueva categoría o asunto genérico respecto al IAS del año anterior. Esta materia ha sido detectada como objeto de consulta identificada en los IAS anteriores, y el aumento del número de consultas en el 2021, ha hecho aconsejable este cambio para un análisis más certero y pormenorizado.

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 2019 las consultas sobre el **“tipo de contrato”** (29,13% del total de las consultas realizadas). En el año 2020, al igual que en 2021, sobresalieron las consultas relacionadas con la **“ejecución y cumplimiento del contrato”** (22,34% del total de las consultas realizadas en 2020 y 20,65% de las consultas de 2021).





*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

Cabría destacar, como ya se ha comentado, el importante incremento del número de consultas sobre “Capacidad y solvencia”, que pasan de 7 en 2019 y 4 en 2020 a 14 en 2021. En términos porcentuales pasa de representar el 5,51% y 4,25% de los asuntos consultados en 2019 y 2020, respectivamente, a un 15,22%.

Por último, llama la atención el retroceso en 2021 de las categorías “Contenido de Pliegos”, “Procedimiento” o “Tipo de contrato” frente al aumento de consultas en la categoría “Otros” (11,96% en el 2021 frente al 7,45% en 2020).

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 del contrato”.

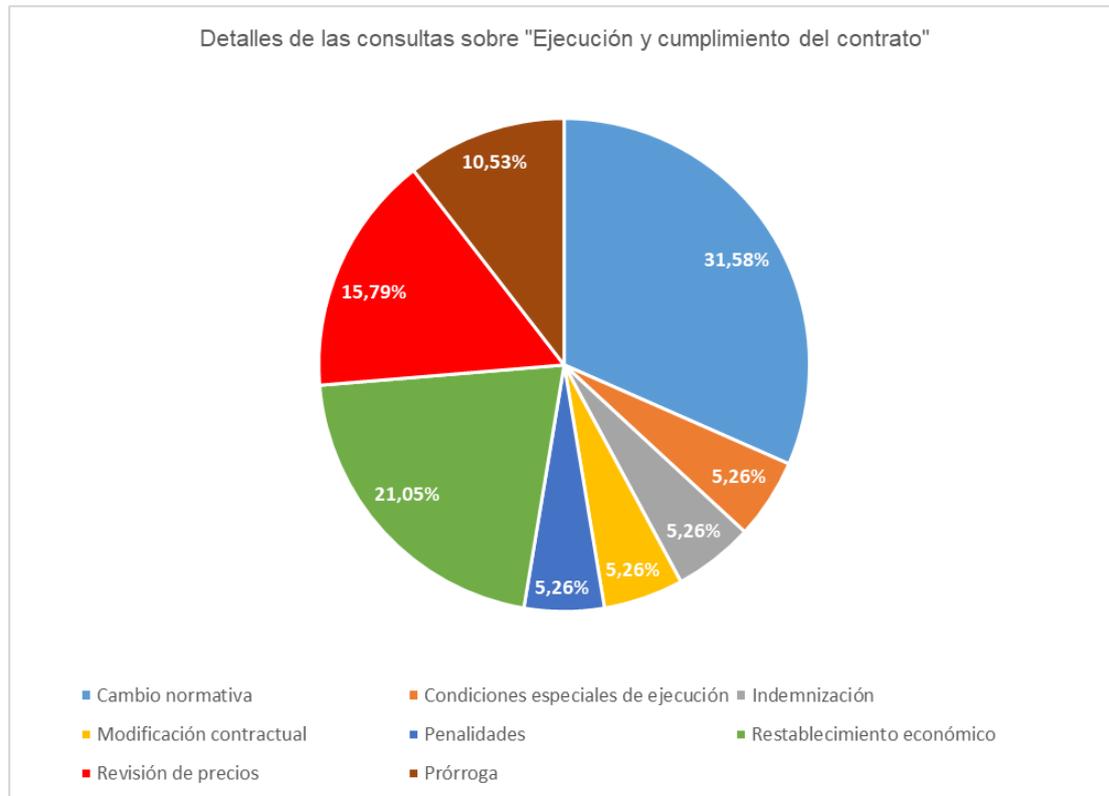
En relación con la “**Ejecución y cumplimiento del contrato**” se han identificado un total de 19 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja:

ASUNTO CONCRETO	CCCP - AND	JCCA - CATALUÑA	JCCPE	JCCP NAVARRA	JSCA - VALENCIA	Total
Cambio normativa	1	1	3	1		6
Restablecimiento económico	1		2	1		4
Revisión de precios		2	1			3
Prórroga			2			2
Condiciones especiales de ejecución					1	1
Indemnización			1			1
Modificación contractual			1			1
Penalidades			1			1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

En este caso, son las consultas relativas a los **cambios de normativa** que pueden influir en la contratación, con un 31,58% de las consultas realizadas, junto al **restablecimiento del equilibrio económico**, con un 21,05%, las mayoritarias en esta categoría. En tercer lugar, se encontrarían las cuestiones relacionadas con la **revisión de precios** que pueden producirse en la fase de ejecución del contrato (15,79%).

Dentro de las consultas referentes tanto a **cambios de normativa** como a **restablecimiento económico**, cabe destacar en ambos casos que 3 de las consultas versan sobre los efectos de la normativa adoptada con motivo del Covid-19 en la aplicación a contratos en ejecución. Como ya se avanzó, este tema será abordado con mayor grado de detalle posteriormente. En concreto, en el [punto 10](#) de este informe se desglosa detalladamente lo relativo a las consultas referentes al COVID-19.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En comparativa con los asuntos concretos relativos a la **“Ejecución y cumplimiento de los contratos”** del IAS 2021 destaca la falta de consultas en el IAS 2022 sobre **“Indemnizaciones”**, siendo 4 las realizadas en el IAS 2021, claro ejemplo, nuevamente, del “efecto pandemia” del año 2020. Por el contrario, en el IAS 2021, no aparece ninguna consulta sobre **“restablecimiento económico”**, siendo 4 las que se reflejan en el IAS 2022, debido en su mayoría (75% de las consultas realizadas sobre esta materia) a la situación creada por el Covid-19.

2) Asuntos relativos a la “Capacidad y solvencia”.

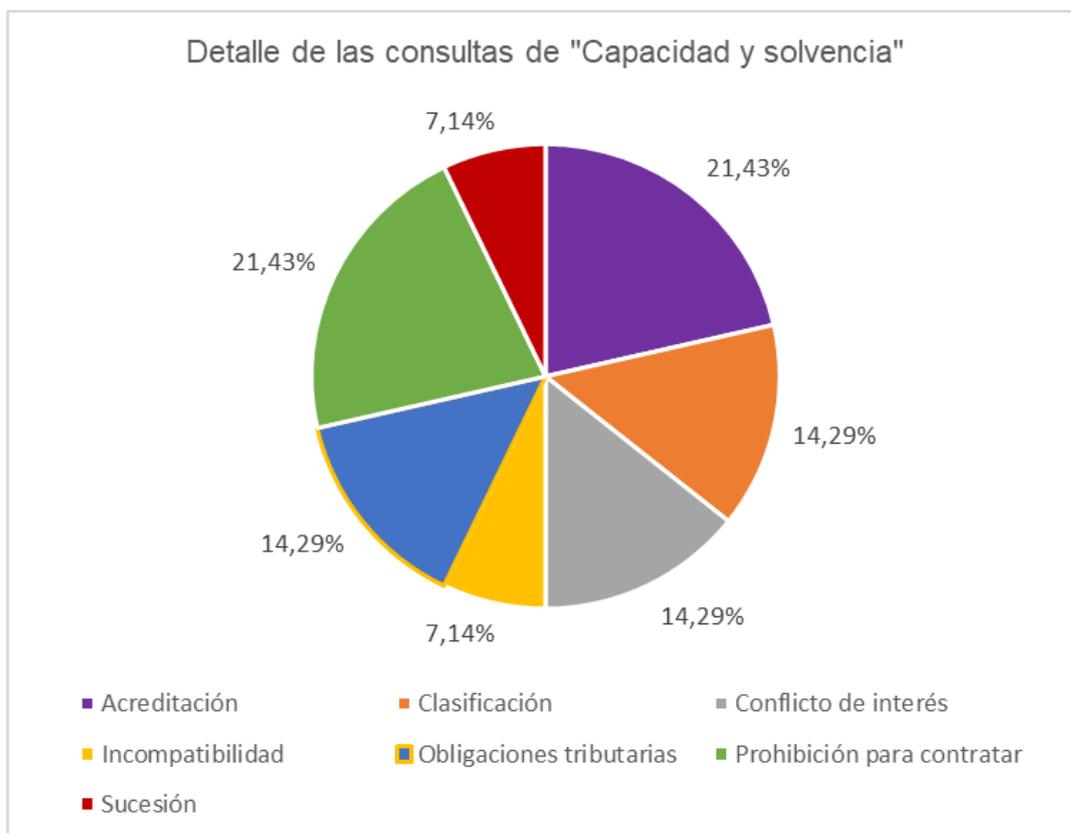
En relación con la **“Capacidad y solvencia”** se han tratado un total de 14 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja en la siguiente tabla:

ASUNTO CONCRETO	JCCA – ARAGON	JCCA - CANARIAS	JCCPE	JSCA - VALENCIA	Total
Acreditación	1		2		3
Prohibición para contratar		1	1	1	3
Clasificación			2		2
Conflicto de interés	1		1		2
Obligaciones tributarias			2		2
Incompatibilidad				1	1
Sucesión			1		1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>14</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destaca en esta categoría las consultas realizadas en torno a la forma y medios de **acreditación** de la solvencia y capacidad de los licitadores y las que tienen que ver con **prohibiciones para contratar**, con un 21,43% cada una. Las dudas sobre **clasificación, conflicto de interés u obligaciones tributarias**, también son objeto de consulta, aunque en menor medida (14,29% cada una).

Cabe significar que tres de las consultas realizadas dentro de los asuntos concretos de esta categoría, versan sobre Unión temporales de empresas (UTE), concretamente una alude a la acreditación de la clasificación, otra a la clasificación por medios externos y la última a la prohibición para contratar.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

La comparativa con las consultas reflejadas en el IAS 2021 deja varias notas a tener en cuenta. Como ya se ha mencionado y desde un punto de vista general, el número de consultas englobadas en la categoría genérica de “**Capacidad y solvencia**” ha crecido notablemente, pasando de las 4 del IAS 2021 a las 14 que plasma el IAS 2022. Los aspectos que más dudas generan son los relativos a la “acreditación” y las “prohibiciones para contratar”. Pudiera, por tanto, ser aconsejable considerar estas materias como punto de cierto riesgo emergente puesto que todas las categorías (excepto “acreditación”) han aumentado cuantitativamente sus consultas respecto al ejercicio anterior.

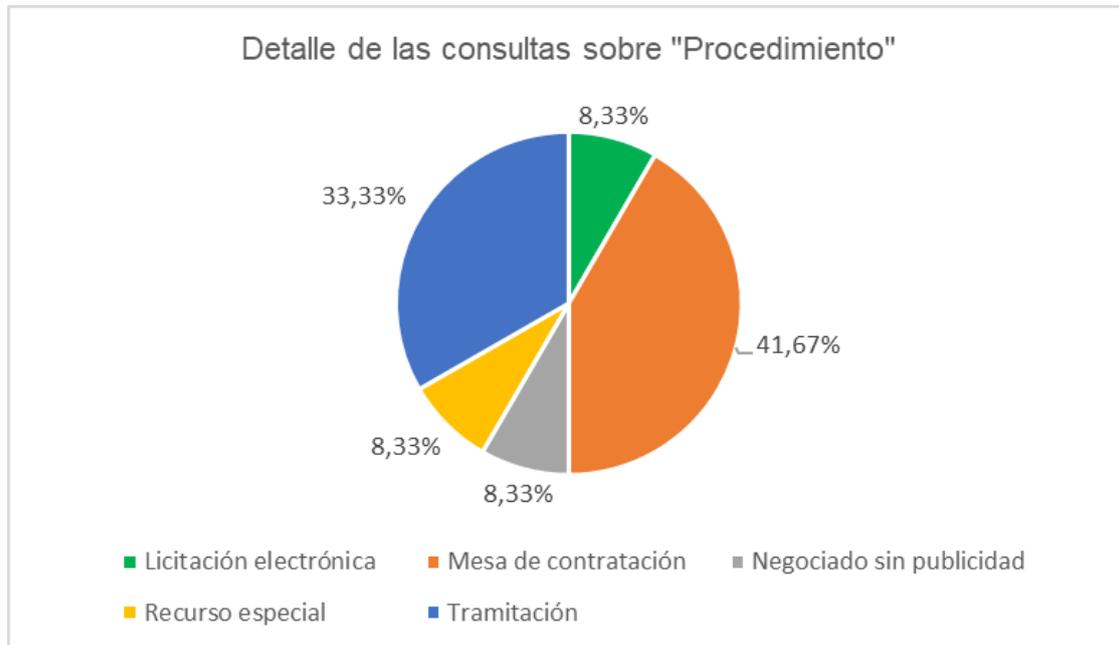
### 3) Asuntos relativos al “Procedimiento”.

En relación con el “**Procedimiento**” se han identificado un total de 12 asuntos con el siguiente detalle:

ASUNTO CONCRETO	JCCA - ARAGON	JCCPE	JCCP NAVARRA	JSCA – VALENCIA	Total
Mesa de contratación	1	3	1		5
Tramitación		1		3	4
Licitación electrónica		1			1
Negociado sin publicidad		1			1
Recurso especial		1			1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

*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 41,67% del total de su categoría. El segundo asunto más consultado se refiere a la **tramitación** con un 33,33%.



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

En el IAS 2021, destacaba como asunto concreto consultado dentro de los relativos al “Procedimiento”, los concernientes a la **mesa de contratación**, del mismo modo que en el IAS 2022 y en número semejante, (6 consultas en el IAS 2021 por 5 en el IAS 2022). En cambio, en 2021 (IAS 2022) la segunda materia objeto de consulta es sobre la **“tramitación”** del contrato, duplicándose el número de consultas respecto al IAS anterior (4 y 2 respectivamente).

#### 4) Asuntos relativos al “Tipo de contrato”.

Respecto al “Tipo de contrato” se han identificado un total de 11 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja:

ASUNTO CONCRETO	CCCP – AND	JCCA - CANARIAS	JCCPE	JCCP NAVARRA	JSCA – VALENCIA	Total
Concesión de obras		1		1		2
Contrato de servicios	1		1			2
Obras			1		1	2
Suministros	1		1			2
Gestión de servicios <sup>6</sup>					1	1
I+D+i			1			1
Servicios Anexo IV			1			1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>

<sup>6</sup> El contrato objeto de la consulta se encuentra regulado por el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP), no apareciendo la “gestión de servicios” en la delimitación de los tipos contractuales del Capítulo II, Sección 1ª de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#).

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede apreciarse, las consultas están bastante repartidas entre los distintos asuntos, destacando ligeramente las referentes a contratos de **servicios, concesión de obras, obras y suministros**.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Comparativamente, en el IAS 2021 era el **contrato de obras** el que suscitó mayor número de dudas, con 4 consultas, reduciéndose en el IAS 2022 a 2 consultas. Porcentualmente la bajada es del 25% de 2021 al 18,18% de 2022.

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

Respecto a la categoría "**Contenido de los Pliegos**" se han identificado un total de 8 asuntos con el detalle que a continuación se refleja:

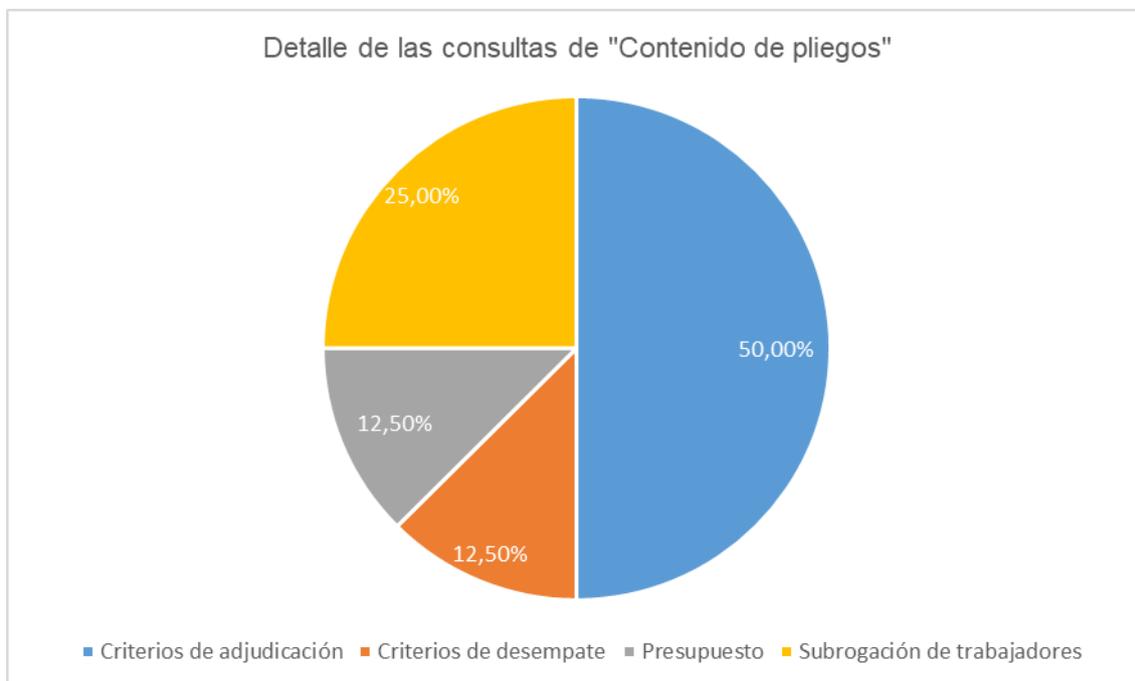
---

[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.](#)

ASUNTO CONCRETO	JCCA - ARAGON	JCCA - CATALUÑA	JCCPE	JSCA - VALENCIA	Total
Criterios de adjudicación			3	1	4
Subrogación de trabajadores		1	1		2
Criterios de desempate	1				1
Presupuesto				1	1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, las consultas que más se han reiterado en esta categoría corresponden a los **criterios de adjudicación** del contrato (50%). En segundo lugar, aparecen varias dudas sobre la **subrogación de trabajadores** (25%).



Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los asuntos más destacados que han sido objeto de las consultas registradas en este IAS 2022 han variado respecto a los reflejados en el IAS del año anterior. Los **criterios de adjudicación**, materia concreta que recibe el mayor número de consultas en el IAS 2022, con 4 consultas, únicamente era objeto de una consulta en el IAS 2021. En cambio, en el IAS 2021 destacaban la **información en pliego** y el **presupuesto** como materias con más consultas (3 consultas cada una), mientras que en el IAS 2022 hubo solo una consulta referente al **presupuesto** y ninguna a la **información del pliego**.

6) Asuntos relativos a la “Contratación menor”.

Respecto a la categoría “**Contratación menor**” se han identificado un total de 7 asuntos con el detalle que a continuación se refleja:

ASUNTO CONCRETO	JCCA - ARAGON	JCCA - EXTREMADURA	JCCPE	JCCP NAVARRA	Total
Agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación			2		2
Contratación ámbito local			1		1
Instrucción OIReScon		1			1
Interpretación			1		1
Límites	1				1
Tramitación				1	1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Los asuntos concretos consultados dentro de la categoría de “Contratación menor” han estado muy repartidos, destacando ligeramente las referidas a contratos celebrados por **Agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación**, a los que se refiere al Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

En comparación con el IAS 2021, lo más llamativo es la reducción del número de consultas sobre **Tramitación**, pasando de 3 a 1. El resto de materias se mantiene igual o varían levemente.

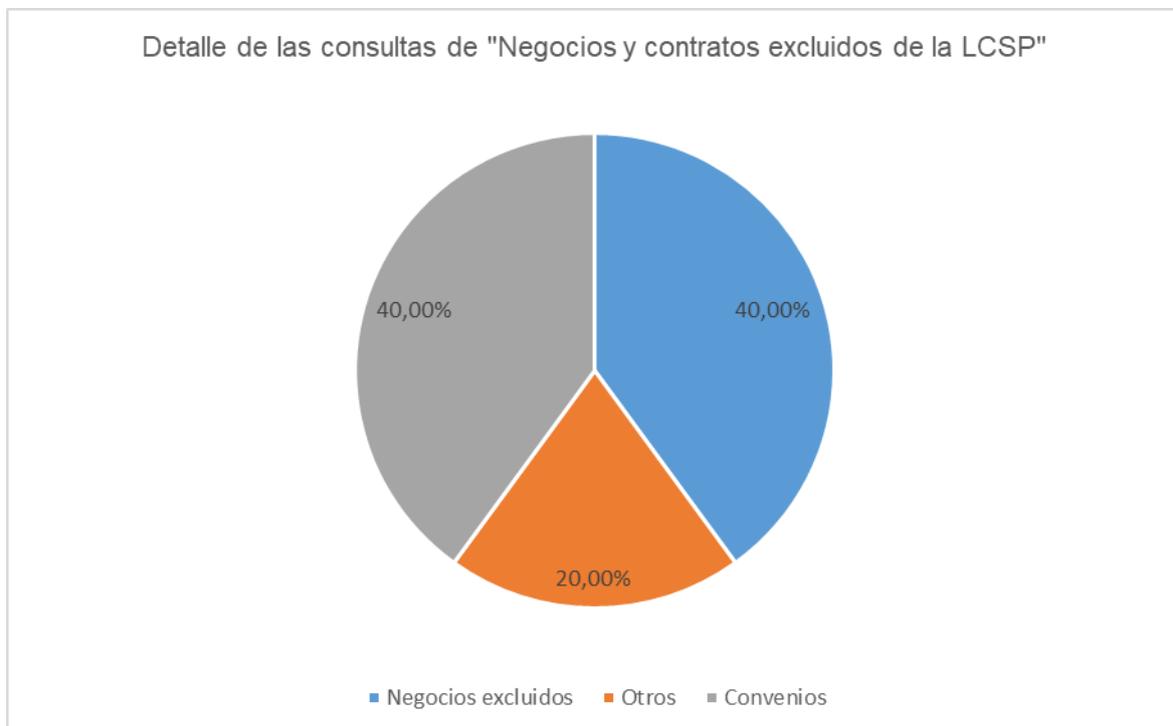
7) Asuntos emitidos sobre “Negocios y contratos excluidos de la LCSP”.

En relación con los “**Negocios y contratos excluidos de la LCSP**” se han tratado un total de 5 asuntos con el detalle concreto que a continuación se refleja en la siguiente tabla:

ASUNTO CONCRETO	CCCP - AND	JCCA - EXTREMADURA	JCCPE	JCCP NAVARRA	JSCA – VALENCIA	Total
Negocios excluidos	1		1			2
Convenios				1	1	2
Otros		1				1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse, las consultas realizadas versan principalmente sobre **Negocios excluidos** y **Convenios**, copando la mayoría de las consultas respecto a “**Negocios y contratos Excluidos de la LCSP**”, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia OIReScon

8) Asuntos de la categoría “Otros”.

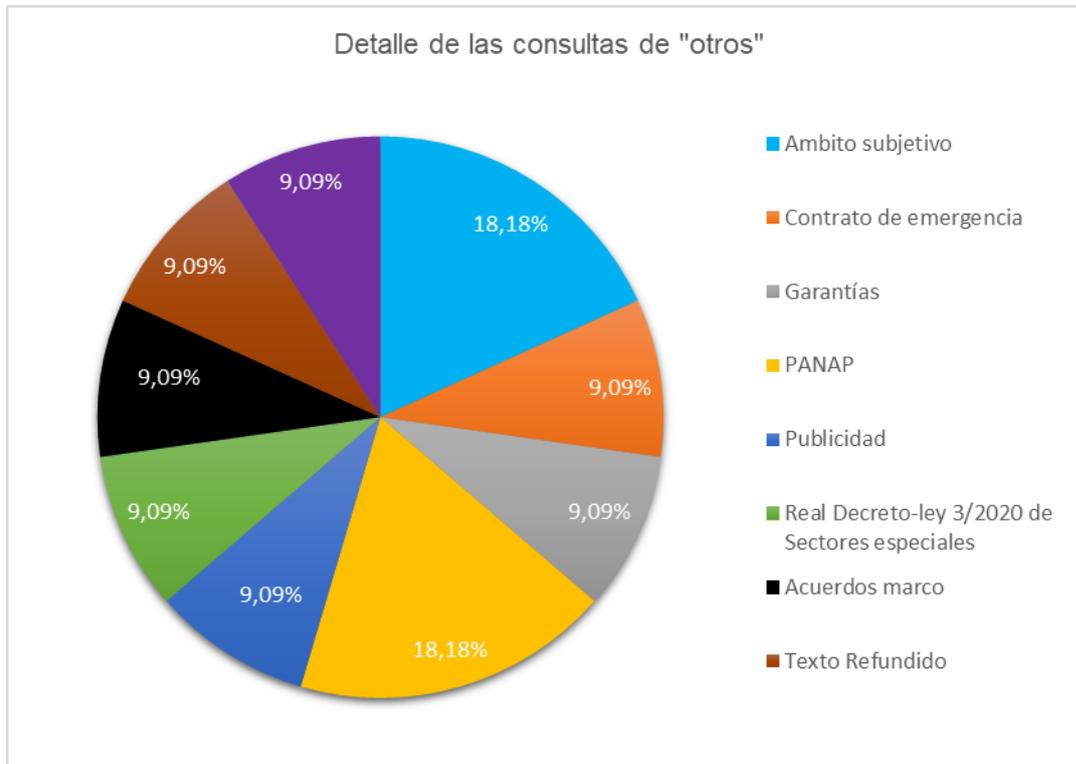
Tal y como se ha indicado en la metodología, en la sistematización y clasificación de los asuntos tratados en los informes de los órganos consultivos se ha creado una categoría de “**Otros**” en la cual se integran todas aquellas que no pueden clasificarse en ninguna de las restantes categorías sin que proceda “crear” o “abrir” una categoría nueva. En esta categoría de “otros” se han clasificado 11 asuntos que se reflejan en la siguiente tabla:

ASUNTO CONCRETO	CCCP - AND	JACP - PAÍS VASCO	JCCA - CATALUÑA	JCCA - EXTREMADURA	JCCA - MADRID	JCCPE	JCCP NAVARRA	Total
Ámbito subjetivo	1						1	2
PANAP				1		1		2
Contrato de emergencia						1		1
Garantías			1					1
Publicidad					1			1
Real Decreto-ley 3/2020 de Sectores especiales						1		1
Acuerdos marco						1		1
Texto Refundido	1							1
No se informa		1						1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destacan las consultas planteadas sobre la figura del **PANAP (poder adjudicador no Administración Pública)** y las referentes al **ámbito subjetivo de la LCSP** con el 18,18% de las consultas.

Ha sido incluida dentro de **esta categoría** una consulta cuyo informe indica que “*no se informa por no ser la cuestión de carácter general*” de la contratación pública, no procediéndose, pues, a emitir un parecer sobre la materia consultada.



*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

En comparación con la información incluida en el IAS 2021 en la categoría “Otros”, cabe subrayar, como ya se ha anticipado, el aumento del número de consultas, pasando de 7 a 11. Se mantienen como materias que más consultas reciben las planteadas sobre el **ámbito subjetivo** de la LCSP y la figura del **PANAP**, con un total de 2 asuntos cada una, los mismos que el año pasado. En cambio, las referentes a los **contratos de emergencia**, que en el IAS 2021 recibió 2 consultas, ha bajado a una, consecuencia lógica del devenir de la pandemia y decaer, por tanto, su efecto.

#### 9) Asuntos de la categoría “Contratación ámbito local”

Tal como se indicó anteriormente, en este IAS 2022 las consultas referentes a la **contratación en el ámbito local** se han analizado como categoría propia. En 2021 se emitieron 5 consultas relativas a esta materia, siendo éste uno de los motivos para su estudio como categoría de primer grado.

Estas 5 consultas han sido informadas por las siguientes Juntas Consultivas:

CATEGORÍA	JCCPE	JCCP NAVARRA	JSCA - VALENCIA	Total
Contratación ámbito local	3	1	1	5
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

En los IAS 2020 y 2021, la “**contratación ámbito local**” estaba incluida en la categoría “**otros**”, dado que el número de consultas no justificaba en ese momento su diferenciación como categoría propia, siendo 4 las consultas en el

IAS 2020 y 1 en el IAS 2021. Esta aparición recurrente de dudas sobre esta materia, junto con el número de informes publicados que constan en el IAS 2022, han hecho que se decida incluir la “**contratación ámbito local**” como categoría de primer grado, con la finalidad de optimizar su análisis y comenzar un seguimiento más exhaustivo que continuará en posteriores IAS.



Fuente: Elaboración propia OIReScon

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

Por último, y al igual que se hizo el año pasado, se han clasificado y analizado por esta Oficina de manera independiente aquellas consultas y asuntos planteados por los órganos de contratación en relación con la situación provocada por la pandemia generada por el COVID-19, dado el enorme impacto que ha tenido y sigue teniendo en la contratación pública. Del mismo modo, se realiza una comparativa con las consultas recibidas en el año 2020.

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	Total
Cambio normativa	3	3
Indemnización	1	1
Prórroga	1	1
Restablecimiento económico	3	3
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Las consultas asociadas al COVID-19 en el año 2021 han estado centralizadas en la categoría “Ejecución y cumplimiento del contrato”, tratándose de dudas sobre contratos cuya ejecución se ha visto afectada por dicha pandemia.

Principalmente ha sido el “**restablecimiento del equilibrio económico**” junto al “**cambio de normativa**” las materias que más consultas han recibido. Sobre el “**restablecimiento del equilibrio económico**”, se han planteado dudas relacionadas con el [Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#), en especial con la aplicación del artículo 34, así como respecto a la [Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus \(COVID-19\)](#) de la Comunidad Foral de Navarra, dado que una de las consultas se rige por esta normativa. Sobre el “**cambio de normativa**”, se ha consultado fundamentalmente la vigencia y aplicación de la normativa específica para paliar el impacto generado por la crisis sanitaria, tales como los anteriormente citados Ley Foral 7/2020 y el Real Decreto-ley 8/2020 y sus posteriores modificaciones, así como el [Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de abril](#), por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

A continuación, se relacionan los referidos informes:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCPE	<a href="#">30/2021</a>	Vigencia y aplicación del 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
JCCPE	<a href="#">38/2020</a>	Efectos del COVID-19 sobre un contrato de obras celebrado en Melilla
JCCPE	<a href="#">38/2020c</a>	¿Existe alguna otra fórmula en la LCSP que permita restablecer el equilibrio del contrato durante el periodo en que permanezca la problemática descrita?
JCCPE	<a href="#">36/2020</a>	Prórroga de los contratos de servicios afectados por el COVID-19
JCCPE	<a href="#">34/2020</a>	Aplicación del artículo 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020
JCCPE	<a href="#">27/2020</a>	Aplicación del artículo 34 del Real Decreto-Ley 8/2020 a los encargos a medios propios personificados
JCCP NAVARRA	<a href="#">4/2021</a>	Diversas cuestiones derivadas de la Ley 7/2020 de 6 de abril, en relación con los contratos de concesión de servicios suspendidos
JCCP NAVARRA	<a href="#">4/2021b</a>	Diversas cuestiones derivadas de la Ley 7/2020 de 6 de abril, en relación con los contratos de concesión de servicios suspendidos

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

## B. Interpretaciones más reseñables de la actividad consultiva en el 2021

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><b>Informe 24/2021. Restablecimiento del equilibrio económico del contrato de gestión de servicios a favor de la Administración y Salario Mínimo Interprofesional.</b></p> <p><i>“• Los Real Decretos 1462/2018, de 21 de diciembre, y 231/2020, de 4 de febrero, por los que se fija el SMI para los años 2019 y 2020, son de aplicación obligatoria y general a todos los contratos públicos cualquiera que sea la entidad del sector público de que procedan.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>• Las partes del contrato están vinculadas por el mismo y deberán cumplir las obligaciones a que se han comprometido no obstante la mayor onerosidad que la subida de dicho SMI suponga para ellas.</i></li> <li><i>• Los efectos de la subida del SMI sobre los contratos del sector público no conllevan ninguna compensación o indemnización para la parte que resulte perjudicada por la subida, sea el contratista o sea la entidad del sector público contratante, ni justifican una modificación contractual por tal motivo.”</i></li> </ul>
<p><b>Informe 34/2020. Aplicación del artículo 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020.</b></p> <p><i>“La ampliación del plazo del contrato prevista en el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020 para el restablecimiento del equilibrio económico de los contratos de concesión puede aplicarse a los contratos que se encuentren prorrogados, siendo posible también en estos casos ampliar el plazo más allá del previsto inicialmente y del que se haya añadido mediante las prórrogas acordadas conforme a derecho.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JCCA – CATALUÑA
<p><b>Informe 5/2021 Régimen jurídico aplicable a la contratación de prestaciones adicionales a las de un contrato adjudicado con anterioridad a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.</b></p> <p><i>“I. Bajo la vigencia de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no es posible la contratación de servicios complementarios a un contrato sometido a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, mediante un procedimiento negociado sin publicidad tal como se preveía en el artículo 158.b de esta Ley de Contratos de 2007, al tratarse de una causa habilitante del procedimiento negociado sin publicidad no prevista y, por tanto, incompatible con el régimen jurídico de contratación pública vigente.</i></p> <p><i>II. Hay que entender viable jurídicamente la modificación de un contrato adjudicado antes de la entrada en vigor de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuando sea necesario añadir prestaciones adicionales a las contratadas inicialmente y el cambio de contratista no sea posible en los términos señalados en el artículo 205 de esta Ley de Contratos vigente, a pesar de tratarse de un contrato sometido a un régimen jurídico anterior en el que no se preveía esta causa de modificación de los contratos, sino que se preveía la contratación de aquellas prestaciones adicionales, también con la misma empresa contratista, pero mediante procedimiento negociado sin publicidad. En todo caso, para que dicha modificación sea posible es necesario que el contrato a modificar esté vigente y que concurren los requisitos establecidos en el apartado 1 y 2.a del artículo 205 mencionado”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

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

JCCPE
<p><b>Informe 38/2021 Aplicación del procedimiento negociado a los contratos celebrados en el extranjero.</b></p> <p><i>“1. Cuando la Disposición adicional 1ª.1 d) de la LCSP alude al procedimiento negociado se está refiriendo, con carácter potestativo, al procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168 de la LCSP.</i></p> <p><i>2. En los contratos celebrados en el extranjero que se hayan declarado secretos o reservados es posible emplear el procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168 a) 3º de la LCSP.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

JCCA – ARAGÓN
<p><b>Informe 9/2021 Composición de mesas de contratación. Aplicación en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón del artículo 326.5, tercer párrafo, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.</b></p> <p><i>“I. La LCSP regula con carácter general las mesas de contratación en su artículo 326, artículo que no tiene carácter básico, y, en atención a la doctrina constitucional sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal recogida en el artículo 149.3 CE ya citada en el apartado III de este informe, no es de aplicación en el ámbito de las mesas de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.</i></p> <p><i>II. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la potestad de autoorganización consagrada en el artículo 148.1.18 de la Constitución y en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón para regular las cuestiones relativas a la gobernanza, planificación y organización administrativa en el ámbito de la contratación pública, dentro de la cual se ubican los órganos de asistencia, como son las mesas de contratación.</i></p> <p><i>III. Es el artículo 8 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, modificado en este punto por la Ley 5/2017, de 1 junio, de Integridad y Ética Públicas, el que regula la composición y funcionamiento de las mesas de contratación y los comités de expertos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, por ello, el único aplicable, no estando prohibida ni la presencia de personal funcionario interino ni del personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

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

JCCPE
<p><b>Informe 43/2021 Supervisión de proyectos.</b></p>
<p><i>“1. Entre las disposiciones de carácter legal o reglamentario que se han de verificar en el trámite de supervisión del proyecto de obras han de incluirse aquellas normas de carácter urbanístico que sean aplicables al suelo afectado por el proyecto.</i></p> <p><i>2. Cualquier obra que influya en la seguridad, estanqueidad o estabilidad del inmueble sobre el que se realiza queda sujeta al trámite de supervisión del proyecto, aun en los contratos de cuantía inferior a la señalada en el primer párrafo del artículo 235 de la LCSP.</i></p> <p><i>3. Más allá de la LCSP y del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no existe ninguna norma en la materia aplicable a todas las entidades contratantes.”</i></p>
<p><b>Informe 23/2021. Interpretación de la Disposición final novena del Real Decreto-Ley 36/2020.</b></p>
<p><i>“* Cuando conforme a la disposición adicional vigesimonovena de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación un proyecto de investigación deba considerarse como una unidad funcional separada y autónoma a los efectos del artículo 101.6 de la LCSP, por cumplir los requisitos establecidos en la citada norma, tanto el procedimiento de selección del contratista como su posterior ejecución son distintos e independientes de los que pudieran corresponder a otros contratos que celebre el órgano de contratación.</i></p> <p><i>* En el caso de que se celebre un auténtico subcontrato, en el que el contratista encarga la ejecución de parte de la prestación que es objeto del proyecto de investigación a un tercero, el subcontrato estará vinculado al contrato que le sirve de base y tendrá la consideración de autónomo. Por el contrario, si se trata de contrato relacionado con el proyecto pero que no puede considerarse como un subcontrato, debería tramitarse como cualquier otro contrato de la entidad consultante atendiendo a sus propias características.”</i></p>
<p><b>Informe 13/2021. Calificación jurídica de los contratos de prestación de servicios en la nube.</b></p>
<p><i>“1. Los contratos por los que las entidades públicas adquieren el derecho de uso de activos de software en la nube son contratos de suministro conforme a lo dispuesto en el artículo 16.3 b) de la LCSP, a menos que se trate del desarrollo de programas de ordenador a medida del órgano de contratación en la nube, que serán contratos de servicios.</i></p> <p><i>2. Los contratos por los que una entidad pública adquiere el derecho de uso de activos informáticos situados en la nube del proveedor, siendo los titulares o cesionarios de los derechos de uso de tales activos las entidades públicas, son contratos de suministro por aplicación del mismo precepto antes mencionado. De nuevo la excepción viene constituida por los supuestos de desarrollo a medida de programas o soluciones informáticas para la entidad contratante, supuesto en que el contrato debe calificarse como de servicios.</i></p> <p><i>3. Los contratos por los que las entidades públicas contratan las mismas prestaciones a las que se refiere la conclusión anterior, pero en los que tales entidades no son titulares de ningún contrato o licencia, que se suscribe en todos los casos por el adjudicatario, siguen la misma regla conforme a la cual deben ser calificados como contratos de suministro y con la misma excepción de los programas a medida.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

### CCCP-ANDALUCÍA

#### **Informe 4/2020, de 26 de julio de 2021, sobre la limitación de la duración de los contratos señalados en el art.29 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**

“1- De acuerdo con lo establecido en el artículo 29.4 LCSP los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación.

2- De acuerdo con lo establecido en el artículo 29.4 LCSP. segundo párrafo, excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios, y también en los contratos mixtos que integran prestaciones propias de uno y otro, se podrá establecer un plazo de duración superior a los indicados cinco años cuando el órgano de contratación justifique debidamente que el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato sea superior a dicho plazo quinquenal, así como que éstas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica.

3- Según se establece en el artículo 122.2 de la LCSP en los contratos de naturaleza mixta se podrá detallar en los pliegos reguladores el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos, evitando las incoherencias que puedan derivarse en el caso de que el régimen jurídico de la prestación principal pueda ser incongruente o insuficiente con la especialidad propia del resto de las prestaciones. De este modo, para la correcta ejecución del contrato mixto podrán fijarse condiciones adaptadas a la naturaleza de cada prestación particular.”

Fuente: Elaboración propia OIReScon

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

JCCPE
<p style="text-align: center;"><b>Informe 49/2021 Asunción por el empresario del exceso de mediciones.</b></p> <p><i>“La introducción en los pliegos de contratos de obras de cláusulas por las que se introducen criterios de adjudicación que puntúan la asunción por el futuro contratista de los costes derivados de los excesos de mediciones y de las posibles modificaciones del proyecto aprobado por la Administración que sean necesarias para el buen funcionamiento de la obra sin variar el precio hasta un determinado porcentaje son contrarias a lo dispuesto en la LCSP.”</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Informe 24/2020 Subrogación de trabajadores.</b></p> <p><i>“- La determinación del número de trabajadores necesarios para la ejecución de un contrato público debe fundarse en las necesidades de interés público que tal contrato sirve. Tanto esta determinación como la de la forma en que proceda la subrogación obligatoria del personal adscrito a un contrato precedente corresponde al órgano de contratación, siempre conforme a tales necesidades, y según lo establecido en la ley y en los convenios colectivos que sean de aplicación.</i></p> <p><i>- En casos como el planteado procede exclusivamente la subrogación de aquellos trabajadores que respondan a las necesidades reales del órgano de contratación y, dentro de ellos, con preferencia de aquellos que tengan la condición de personas con discapacidad y vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato.</i></p> <p><i>- La LCSP no regula la subrogación de medios materiales en la sucesión de contratos de servicios, debiéndose estar a este respecto a lo que dispongan los pliegos del contrato previo respecto a su puesta a disposición para la prestación del servicio por el nuevo contratista.”</i></p>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

JCCA-CATALUÑA
<p style="text-align: center;"><b>Informe 3/2021 Asunción por el empresario del exceso de mediciones.</b></p> <p><i>“I. En la licitación de un contrato que comporte la obligación de la empresa contratista de subrogarse como empleadora del personal adscrito a la ejecución del contrato precedente, no procede tener en cuenta como coste o gasto, en el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, las deudas que, si procede, la empresa contratista anterior tenga con el personal, respecto a salarios y a cuotas de la Seguridad Social devengadas, dado que no se trata de un coste laboral derivado de la ejecución del nuevo contrato que se licita.</i></p> <p><i>II. En la licitación de un contrato que comporte la obligación de la empresa contratista de subrogarse como empleadora del personal adscrito a la ejecución del contrato precedente, el órgano de contratación tiene la obligación, entre otras, de incluir en el pliegos de cláusulas administrativas particulares toda la información que se considere necesaria para permitir a la futura empresa contratista evaluar adecuadamente los costes laborales que la subrogación implica, incluida la relativa a las deudas que, si procede, la empresa contratista anterior tenga con el personal, respecto a salarios y a cuotas de la Seguridad Social devengadas.”</i></p>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

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

JCCPE
<p style="text-align: center;"><b>Informe 80/2021 Interpretación de la Disposición Adicional 54 de la LCSP</b></p> <p><i>“1. La excepción al umbral ordinario de los contratos menores que contiene la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.</i></p> <p><i>2. El concepto de servicios generales por el que se nos cuestiona hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son exclusivas de un agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación sino 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.”</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Informe 39/2020 Sujeción del Ayuntamiento de Murcia a la DA 54ª de la LCSP.</b></p> <p><i>“Cuando una entidad local sufrague los gastos o costes de una actividad de investigación científica y técnica o de innovación realizadas por otro agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, o aporte los recursos económicos necesarios para la realización de dichas actividades, actuando como agente de financiación del meritado sistema, no le resulta de aplicación la DA 54ª de la LCSP.”</i></p>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

JCCA-ARAGÓN
<p style="text-align: center;"><b>Informe 6/2021 Aplicación del artículo 4.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, modificado por la disposición final cuarta de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa</b></p> <p><i>“I. Los contratos menores de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de cinco mil euros (5.000 euros), IVA excluido, definidos como gastos menores, disponen de un régimen específico de tramitación regulado en la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Ley 3/2011, equiparándose a los contratos cuyo sistema de abono es el de anticipos de caja fija u otro similar, por lo que también les son de aplicación las excepciones establecidas en el inciso final del artículo 63.4, en el tercer párrafo del artículo 335.1 y en el tercer párrafo del artículo 346.3 de la LCSP.</i></p> <p><i>II. Tales contratos, por ello, están sujetos a las reglas especiales establecidas en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 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. “</i></p>

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

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

**JCCPE**

**Informe 62/2021 Adquisición de bienes de una fundación concursada.**

*“La entidad vendedora carece de aptitud para concurrir a un contrato público, lo que veda la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168 de la LCSP. Todo ello, sin embargo, no impide que el Ayuntamiento de Cazorla pueda acudir a otros medios de adquisición amparados por el ordenamiento jurídico.”*

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

**JCP NAVARRA**

**Informe 2/2021 Supuestos excluidos de la aplicación de la ley foral de contratos públicos.**

*“Si el contenido del convenio propuesto reúne los caracteres propios de un contrato, deberá tratarse como tal, aplicando íntegramente el régimen jurídico establecido por la Ley Foral de Contratos Públicos, sin que su calificación como convenio sea una alternativa discrecional para las partes.*

*Las características que determinan la existencia de un contrato público son la onerosidad y el carácter sinalagmático de las obligaciones que adquieren las partes, que se evidencian en la existencia de un interés económico directo, que puede ser reclamado judicialmente.*

*Un convenio de colaboración, puede contemplar la participación del medio propio de una de las partes para el cumplimiento de la finalidad común establecida dentro del ámbito de competencias de cada una de ellas. La finalidad de un convenio de colaboración no puede ser la utilización de un medio propio de un determinado poder adjudicador por parte de otro poder adjudicador.”*

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

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

**JCCPE**

**Informe 35/2021 Integración de la solvencia por medios externos en las UTES.**

*“1. En los supuestos en que una UTE acuda a la integración de la solvencia con medios externos conforme al artículo 75 de la LCSP porque ninguno de sus componentes, por sí solo, alcanza la clasificación requerida, la cual tampoco se obtiene mediante la acumulación de las clasificaciones, el requisito de la clasificación previa de los componentes de la UTE como empresas de obras es exigible, con la única excepción señalada en el artículo 52.2 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero no alcanza al subgrupo y categoría requeridos en los pliegos contractuales.*

*2. La aportación del documento correspondiente a la clasificación de la entidad cuyos medios externos contribuyen a integrar la solvencia de un licitador, sea éste un empresario individual o una UTE, es admisible, pero siempre que esté clasificado como contratista de obras y que vaya acompañado de un compromiso de poner los medios necesarios para la ejecución del contrato a disposición del posible adjudicatario del mismo.”*

**JCCPE**

**Informe 64/2021 Sucesión del contratista.**

*“1. Si durante la licitación de un contrato público, esto es, antes de la formalización del contrato se produjese una operación de fusión, escisión, transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad de una empresa licitadora o candidata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 144 de la LCSP, sucederá a dicha empresa en su posición en el procedimiento la sociedad absorbente, la resultante de la fusión, la beneficiaria de la escisión o la adquirente del patrimonio empresarial o de la correspondiente rama de actividad, siempre que reúna las condiciones de capacidad y ausencia de prohibición de contratar y acredite su solvencia y clasificación en las condiciones exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares para poder participar en el procedimiento de adjudicación.*

*2. Para la aplicación del artículo 144 de la LCSP es preciso que la operación de fusión, escisión, transmisión del patrimonio empresarial o de una rama de la actividad de la empresa licitadora o candidata tenga eficacia jurídica frente a terceros, lo cual se produce a partir de la inscripción de la operación correspondiente en el Registro Mercantil.”*

**Informe 26/2021 Acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social por parte de empresas extranjeras que no tengan sucursal en España.**

*“1. Resulta necesario acreditar que el licitador de un contrato público está al corriente en el cumplimiento de sus deudas tributarias u obligaciones con la Seguridad Social en España cuando se trate de un operador económico extranjero, aun en el caso de que éste carezca de establecimiento permanente y no sea residente fiscal en España. En este caso también resulta necesario, de conformidad con la Directiva 2014/24/UE, que el órgano de contratación solicite la documentación necesaria para acreditar que el licitador no tiene ambos tipos de deudas en su país de establecimiento.*

*2. Tal extremo debe acreditarse, en el caso de las deudas tributarias o de Seguridad Social españolas, mediante una certificación que contenga los requisitos reglamentariamente establecidos y, en caso de que las autoridades españolas no puedan emitir este certificado, posible caso de los licitadores extranjeros que no tienen establecimiento en España, o de que el licitador no estuviese obligado a presentar las declaraciones o documentos que sirven para cumplir tales obligaciones, se acreditará mediante la presentación de una declaración responsable.*

*3. Unos u otros documentos deben presentarse ante el órgano de contratación incluidos en la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones de aptitud para contratar.*

*4. Ante la circunstancia de que un operador económico carezca de establecimiento o presencia previa en el país en que se va a ejecutar el contrato, la declaración responsable podrá realizarse mediante una declaración jurada dirigida al órgano de contratación o mediante una declaración solemne, que deberá realizarse ante una autoridad judicial o administrativa competente, un notario o un organismo profesional o mercantil competente del Estado miembro o país de origen o del Estado miembro o país en que esté establecido el operador económico, si fueran diferentes.”*

## JCCPE

**Informe 12/2021 Diversas cuestiones relativas al incumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social por parte del contratista.**

*“1. El cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social es un requisito de aptitud para contratar, que se ha de acreditar durante la fase de selección del contratista y cuya omisión constituye un impedimento obstativo para contratar, pero cuyos efectos no se proyectan sobre un contrato que se encuentre ya en la fase de ejecución. El posible incumplimiento de estas obligaciones no puede tener el carácter de obligación contractual esencial por razón de su origen puramente extracontractual, razón por la cual no resultaría de aplicación el artículo 211 f) de la LCSP.*

*2. La LCSP ya no concede al órgano de contratación la facultad de incluir en el pliego otras causas de resolución que las establecidas en la ley, razón por la cual el incumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social por parte de los contratistas no es una causa de resolución del contrato público, sino un supuesto de prohibición de contratar para ulteriores contratos.*

*3. En la ejecución de un contrato público una Administración Pública como la consultante no asume la responsabilidad a que hace referencia el artículo 42.1 del ET ni tampoco aquella a que hace referencia el artículo 43.1 f) de la LGT.”*

**Informe 4/2021 Participación en la convocatoria de un procedimiento de licitación de personas que hubieren prestados servicios con anterioridad en tareas similares en el órgano convocante.**

*“... el mero hecho de que un licitador persona física haya prestado en el órgano de contratación, en algún momento anterior, servicios similares a aquellos que son objeto del contrato sin que dicha relación laboral, estatutaria o funcionarial se mantenga en el momento de la licitación, no justifica, sin más, su exclusión del procedimiento con base en el artículo 64 de la LCSP. Esta conclusión se puede ampliar a las personas jurídicas que adscriban, como medios personales a la ejecución del contrato, a personas físicas que hubieran estado prestando dichos servicios.*

*- El poder adjudicador deberá, en tales casos, arbitrar cuantos medios considere pertinentes para comprobar la existencia real de eventuales conflictos de intereses y adoptar, en tales supuestos, medidas proporcionadas para poner remedio a los mismos.*

*- Resultarán de aplicación las previsiones establecidas en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio de Alto Cargo de la Administración General del Estado, si en el supuesto concreto concurren los presupuestos de hecho reseñados en dicha norma.”*

Fuente: Elaboración propia OIReScon

### JCCA-ARAGÓN

#### **Informe 4/2021 Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante el volumen anual de negocio del licitador.**

*I. El nivel de solvencia debe ser establecido por el órgano de contratación observando la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, evitando exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias.*

*II. En el caso de que el pliego de un contrato exija acreditar la solvencia económica y financiera mediante el volumen de negocios, no es obligatorio para el órgano de contratación exigir una vez y media el valor estimado del contrato, siendo esa cifra el umbral máximo que se puede exigir.*

*III. El órgano de contratación puede recurrir a los parámetros establecidos en el apartado a) del artículo 87.3 para determinar la solvencia requerida en un contrato con duración superior al año, adecuando los umbrales a las características y circunstancias específicas del contrato, de modo que alcancen un valor que considere razonable, proporcionado y adecuado al contrato que se pretende licitar.”*

Fuente: Elaboración propia OIReScon

### JCCA-CANARIAS

#### **Informe 3/2021, de 10 de junio, de la Junta Consultiva sobre prohibiciones para contratar mediante resolución administrativa sancionadora firme.**

*“1.- Las prohibiciones de contratar reguladas en LCSP producidas por resoluciones administrativas sancionadoras firmes pueden ser apreciadas directamente por el órgano de contratación cuando la resolución administrativa se hubiera pronunciado expresamente sobre su alcance y duración, subsistiendo durante el plazo señalado en la misma.*

*2.- Cuando las resoluciones administrativas sancionadoras firmes no se pronuncien expresamente sobre el alcance y duración de la prohibición, se deberán determinar tales extremos mediante procedimiento instruido al efecto, por el órgano competente.*

*3.- La resolución que ponga fin a dicho procedimiento y que determine, en su caso, el alcance y la duración de la prohibición de contratar, producirá efectos desde la fecha de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, ROLECE.*

*4.- En las prohibiciones de contratar cuya eficacia está condicionada a su inscripción en dicho Registro, se han de admitir a las licitaciones a aquellos operadores económicos en los que, incurriendo en causa de prohibición de contratar, esta no haya sido aún objeto de inscripción en el ROLECE, para lo cual habrá de determinarse, previamente, su alcance y duración en el correspondiente procedimiento.*

*5.- En cuanto a los contratos que se encuentran en vigor de un operador económico al que se le declara, de manera sobrevenida, en prohibición para contratar, al no estar previsto en la LCSP como causa de resolución, sólo se podrá instar expediente de resolución contractual si se ha recogido expresamente en los pliegos que rigen la contratación o la concurrencia de alguna causa que lo invalide conforme al derecho civil.”*

Fuente: Elaboración propia OIReScon

8) Interpretaciones más reseñables relativas a la categoría “Otros”.

JCCPE
<p><b>Informe 14/2021 Tramitación de emergencia en los encargos a medios propios personificados.</b></p>
<p><i>“1. La LCSP autoriza el empleo de los encargos a medios propios personificados en los supuestos de tramitación de emergencia cuando se cumplan todas las condiciones legales para ello.</i></p> <p><i>2. La aplicación directa del artículo 120 de la LCSP a los encargos a medios propios personificados justifica la aplicación de las reglas que el propio precepto contiene a su tramitación, incluidas aquellas que permiten dispensar la necesidad de concurrencia previa de crédito y de la previa tramitación del expediente de contratación.</i></p> <p><i>3. Para mayor seguridad jurídica, esta Junta Consultiva considera que sería conveniente que se aclarara la cuestión en el propio texto legal mediante las medidas que el legislador considere oportunas, por ejemplo, en su caso, mediante una modificación del artículo 32 de la LCSP en la que se haga referencia de modo expreso a la posibilidad de formalizar encargos a medios propios personificados en situaciones de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.”</i></p>
<p><b>Informe 50/2020 Obligatoriedad de los Acuerdos Marco.</b></p>
<p><i>“1. La LCSP admite la realización de contratos de obras cuyo objeto consista en la ejecución de obras de características similares y por precios unitarios que queden sujetos a un presupuesto máximo y que hayan de ejecutarse en función de las necesidades del órgano de contratación.</i></p> <p><i>2. Conforme a la LCSP, no parece posible establecer categóricamente la exigencia en todo caso de la figura del acuerdo marco para este tipo de contratos públicos.</i></p> <p><i>3. Conceptualmente existe una notable cercanía entre la tramitación de un acuerdo marco con un único empresario y la celebración de un procedimiento abierto como el que ha venido tramitando el INVIED. Ambas opciones resultan posibles desde el punto de vista jurídico.</i></p> <p><i>4. Sentada la anterior conclusión, la elección del preciso procedimiento que se ha de emplear en cada caso corresponde al órgano de contratación conforme a las características del contrato y respetando las condiciones de aplicación de cada tipo de procedimiento.</i></p> <p><i>5. A pesar de lo anterior, es evidente que el acuerdo marco constituye una técnica de racionalización específica creada por el legislador para este tipo de contratos, y que cuando se concluye con un solo empresario no parece que exista razón alguna para no emplearlo. Por esta razón resulta recomendable que en estos casos se siga el sistema diseñado por el legislador.</i></p> <p><i>6. Conviene recordar igualmente que la búsqueda de la eficiencia por medio de la contratación centralizada no debe menoscabar los principios que garantizan la competencia efectiva en los mercados y que, por tanto, no debe utilizarse de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.”</i></p>

Fuente: Elaboración propia OIReScon

## JCCA-CATALUÑA

### Informe 6/2021 La garantía definitiva de los contratos de las administraciones públicas. Análisis de la posibilidad de su devolución o cancelación anticipada antes de la finalización del plazo de ejecución.

*“En los contratos suscritos por las administraciones públicas para los que se haya previsto en los pliegos la exigencia de constitución de garantía definitiva –de conformidad con lo que es regla general y sin hacer uso de la posibilidad de exención prevista, para determinados contratos, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público–, únicamente es posible devolverla una vez vencido el plazo de garantía y cumplido el contrato satisfactoriamente, o bien cuando se declare la resolución sin culpa de la contratista, no siendo posible valorar la procedencia de aquella exención de la garantía en una fase posterior a la licitación, ni su retorno anticipado.*

*En este sentido, hay que tener en cuenta que los riesgos de los que responden los seguros de responsabilidad civil son diferentes a las responsabilidades a las que están afectas las garantías definitivas y que no parece posible la modificación de un contrato no prevista en los pliegos que rigieron la licitación para posibilitar el retorno anticipado de dicha garantía, por no concurrir las circunstancias que la habilitan y por tener esta modificación carácter sustancial.”*

*Fuente: Elaboración propia OIReScon*

### C. Recomendaciones.

Durante el ejercicio 2021 se han emitido tres Recomendaciones por la JCCPE, la JCCA - Madrid 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
JCCPE	<a href="#">0040/2021</a>	Aplicación del Artículo 72.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.	Prohibición para contratar
JCCA – MADRID	<a href="#">0001/2021</a>	Sobre los planes anuales de contratación pública.	Planes anuales de Contratación Pública
JCCA - CANARIAS	<a href="#">0001/2021</a>	Gastos generales y beneficio industrial en los contratos del sector público canario.	Contenido de pliegos

*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 2021 se han emitido cuatro de estos documentos conforme al siguiente detalle por órganos emisores:

Órgano emisor	Doc.	Informe	ASUNTO CONCRETO	ASUNTO GENÉRICO
JCCPE	Instrucción	<a href="#">0075/2021</a>	Aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
JCCPE	Instrucción	<a href="#">0017/2021</a>	Tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
JCCA-CATALUÑA	Circular	<a href="#">Circular, de 1 de octubre de 2021</a>	Orden procedimental a seguir, en relación con los trámites de valoración y clasificación de las proposiciones de las empresas licitadoras, en los casos en que concurran ofertas anormalmente bajas.	Oferta anormal
JACP - PAÍS VASCO	Circular	<a href="#">0001/2021</a>	Contratos que tengan por finalidad el desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas.	Desarrollo nuevas aplicaciones informáticas

Fuente: Elaboración propia OIReScon

Destacan entre los indicados, las instrucciones de la JCCPE relativas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuya presencia en la contratación pública se prevé de gran calado en los próximos años.

En el año 2021 no se ha emitido ninguna nota informativa, a diferencia de 2020, donde se emitió una.

#### E. Informes sobre Proyectos Normativos.

En el año 2021 se han emitido un total de 17 informes sobre proyectos normativos en el ámbito de los órganos consultivos, conforme al siguiente detalle:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCA - ARAGÓN	<a href="#">1/2021</a>	Proyecto de Orden del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se modifica la Orden HAP/188/2018, de 1 de febrero, por la que se regula la Plataforma de Contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón y la publicación de los datos e informaciones referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación del sector público de Aragón a través de Internet.
JCCA - ARAGÓN	<a href="#">10/2021</a>	Anteproyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón.

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCA - ARAGÓN	<a href="#">11/2021</a>	Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 82/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Registro Público de Contratos y el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.
JCCA – CATALUÑA	<a href="#">1/2021</a>	Proyecto de orden por la que se aprueba la aplicación del Tramitador electrónico de recursos especiales en materia de contratación pública (TREC).
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">10/2021</a>	Proyecto de orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno que regula el procedimiento de actuación en casos de acoso sexual y acoso por razón de sexo en la administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">11/2021</a>	Anteproyecto de ley de transporte por cable.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">13/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se aprueban los estatutos de organización y funcionamiento de AUKERAK, Agencia Vasca de Reinserción Social/Gizarteratzearen Euskal Agentzia.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">17/2021</a>	Anteproyecto de ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">1/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">2/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">3/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Salud.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">4/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">5/2021</a>	Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">6/2021</a>	Proyecto de orden del Consejero de Economía y Hacienda y de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, por la que se establece la composición de la Mesa de Contratación del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">8/2021</a>	Proyecto de orden del Consejero de Educación y del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se establece la composición de la Mesa de Contratación del Departamento de Educación.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">9/2021</a>	Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto Vasco De Administración Pública.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">16/2021</a>	Propuesta de proyecto de Decreto por el que se crea y regula la delegación de Euskadi en Francia.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

## F. Informes y acuerdos sobre Adaptación o Modificación de Pliegos.

Con relación a la adaptación de pliegos a la normativa, algunos órganos consultivos tienen competencia para informarlos. En 2021, se han emitido siete informes en este sentido:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCA - ARAGON	<a href="#">2/2021</a>	Adaptación de los modelos tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a los nuevos modelos de licitación electrónica aplicables al contrato de obras, de suministros y de servicios en su modalidad de procedimiento abierto, abierto simplificado y abierto simplificado abreviado.
JCCA - ARAGON	<a href="#">3/2021</a>	Adaptación de los modelos tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a los nuevos modelos de licitación electrónica aplicables al contrato de obras, de suministros y de servicios en su modalidad de procedimiento negociado con y sin publicidad.
JCCA - ARAGON	<a href="#">8/2021</a>	Modificación de Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a contratos de obras, suministros y servicios para adecuarlos al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
JJCA - MADRID	<a href="#">10/2021</a>	Modificación de los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares informados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
JJCA - MADRID	<a href="#">5/2021</a>	Se da cuenta a la Comisión Permanente de la adaptación de los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares informados por la Junta Consultiva.
JJCA - MADRID	<a href="#">3/2021</a>	Se da cuenta a la Comisión Permanente de la adaptación de los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares informados por la Junta Consultiva.
JJCA - MADRID	<a href="#">4/2021</a>	Se informa favorablemente el modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para el contrato de servicios mediante procedimiento restringido.

*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 los cuales se enumeran a continuación:

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JCCA – CATALUÑA	<a href="#">Acuerdo de 15 de diciembre de 2021</a>	Efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, de estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con la eficacia de las decisiones sobre clasificación empresarial adoptadas por las comisiones de clasificación autonómicas.
JCCA - CANARIAS	<a href="#">2/2021</a>	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 en relación a los contratos tramitados en el ejercicio 2020.
JCCA - MADRID	<a href="#">7/2021</a>	Aplicación de la tramitación de emergencia por los poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administraciones Públicas.
JCCA - MADRID	<a href="#">6/2021</a>	Momento de comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social.
JCCA - MADRID	<a href="#">4/2021</a>	Suspensión de los contratos de servicios cuando se suspende el contrato de obras al que están ligados.
JCCA - MADRID	<a href="#">3/2021</a>	Posibilidad de identificar ofertas anormalmente bajas en los procedimientos con negociación.
JCCA - MADRID	<a href="#">2/2021</a>	Subrogación en determinadas relaciones laborales si por una modificación contractual se incorpora un nuevo centro de trabajo a un contrato de servicios.
JCCA - MADRID	<a href="#">1/2021</a>	Determinación del presupuesto de licitación cuando el adjudicatario del contrato debe subrogarse en determinadas relaciones laborales.
JRCA - MURCIA	<a href="#">6/2021</a>	Modificación número 1 de la “contratación centralizada de servicios de infraestructuras informáticas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2020-2024”.
JRCA - MURCIA	<a href="#">5/2021</a>	Modificación número 2 del Lote 4 “Servicios de Seguridad de la Información”, correspondiente a la "Contratación Centralizada de Servicios de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM, para los ejercicios 2018-2022". Informe 5/2021, de 26 de octubre.
JRCA - MURCIA	<a href="#">4/2021</a>	Consulta sobre la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno por el que se establece un porcentaje mínimo de reserva del derecho a participar en procedimientos de adjudicación de determinados contratos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción, y se fijan las condiciones mínimas para su cumplimiento.
JRCA – MURCIA	<a href="#">3/2021</a>	Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente del contrato de “Servicio de Recogida, Transporte, Tratamiento y Eliminación de Sólidos Urbanos y Limpieza Viaria en el Término Municipal de Alhama de Murcia”. Informe 3/2021, de 27 de mayo.
JRCA - MURCIA	<a href="#">2/2021</a>	Modificación número 2 del Lote 3: “Servicios de Gestión de la Interconexión y Monitorización”, correspondiente a la "Contratación Centralizada de Servicios de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM, para los ejercicios 2018-2022”.
JRCA - MURCIA	<a href="#">1/2021</a>	Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente de concesión para la “Gestión del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Torre Pacheco”.

JUNTA CONSULTIVA	Informe	ASUNTO CONCRETO
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">7/2021</a>	Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno sobre criterios de uso de las lenguas oficiales en el Gobierno Vasco.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">12/2021</a>	Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se presta conformidad y se autoriza expresamente que se reconozca a la fundación elika nekazaritzako elikagaien Segurtasunerako euskal fundazioa-fundación vasca para la seguridad agroalimentaria, adscrita al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, la condición de medio propio personificado de las entidades integrantes del sector público de la comunidad autónoma de Euskadi, y por el que se autoriza la modificación de los Estatutos fundacionales.
JACP - PAÍS VASCO	<a href="#">14/2021</a>	Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza a los Departamentos de la Administración General de la comunidad autónoma de Euskadi para la realización de encargos como medio propio.

Fuente: Elaboración propia OIReScon

#### IV. Conclusiones.

La actividad consultiva en el ejercicio 2021 ha sido ligeramente superior a la del año anterior. El considerable ascenso de la actividad consultiva en el ejercicio 2020 respecto al año anterior, se ha visto consolidado en este 2021 con una leve subida en el número de informes cursados.

Respecto a la actividad propiamente consultiva, al igual que en 2020, el foco de la inseguridad jurídica continúa centrado en la “**Ejecución y cumplimiento de los contratos**”, aunque con una leve reducción en el número de consultas respecto al año anterior. Cabe destacar el aumento en el número de dudas referidas a “**capacidad y solvencia**”, en particular las consultas referidas a “**acreditación y prohibiciones para contratar**”. Asimismo, se incluye el estudio, por vez primera, de las consultas referidas a “**contratación ámbito local**” como categoría de primer nivel.

Se resalta el descenso del número de consultas referentes a “**contratación menor**” y las asociadas al “**procedimiento**”. Esta bajada es palpable desde el primer IAS publicado en esta oficina en 2019, pasando de ser las categorías que más consultas recibían a estar entre las que menos dudas suscitan.

Por otro lado, la pandemia provocada por el COVID-19 ha continuado presente en la actividad consultiva, destacando los informes relativos a los cambios normativos derivados de esta y su aplicación en contratos en ejecución, así como las dudas referentes al restablecimiento económico de los contratos en ejecución que han visto afectada su prestación.

Por último, se destaca la aparición en la actividad de los órganos consultivos de temas relacionados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

## **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.

## Anexo I. 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 del año 2021.

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	Cambios normativa
	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 mixtos 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
Contratación ámbito local	
Otros	PANAP Protección datos Contrato de emergencia Fraccionamiento Contrato secreto Paraísos fiscales Agencias estatales Ámbito subjetivo

Fuente: Elaboración propia OIReScon