

Informe 6/2023, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Régimen jurídico aplicable a la elaboración de modelos de pliegos particulares de un poder adjudicador no Administración Pública.

I. ANTECEDENTES

La Directora del Instituto Tecnológico de Aragón se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante oficio, de fecha 13 de marzo de 2023, del siguiente tenor literal:

«CONSULTA DEL INSTITUTO TECNOLOGICO DE ARAGON A LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE RESPECTO A LA ELABORACIÓN DE MODELOS DE PLIEGOS PARTICULARES DE UN PODER ADJUDICADOR NO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ANTECEDENTES

El Instituto Tecnológico de Aragón, (ITA), es una entidad de derecho público, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, adscrita al Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón, en virtud del Decreto de 5 de agosto de 2019, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos.

Esta entidad se configura como un centro de promoción de la investigación y el desarrollo con arreglo a los criterios de interés general, orientando su actividad a las empresas, impulsando la innovación tecnológica en las mismas.

En la actualidad, se encuentra regulado por el texto refundido de la Ley Reguladora del Instituto Tecnológico de Aragón (LRITA), aprobado por Decreto Legislativo 5/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, modificado parcialmente por el artículo 42 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas y por sus Estatutos aprobados por Decreto 88/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón.

A los efectos de contratación pública, en virtud del artículo 3.3. d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) el ITA tiene la consideración de poder adjudicador no Administración Pública (PANAP).

En su condición de PANAP, de acuerdo con el artículo 26 de la LCSP, sus contratos tienen la consideración de contratos privados y se registrarán por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la misma.

El ITA aplica en sus procedimientos de contratación el régimen jurídico previsto en la LCSP para los contratos de PANAP (artículos 316 a 320 de la LCSP).

En virtud de la citada normativa, se diferencian los contratos sujetos a regulación armonizada para los que se aplican las normas de preparación y adjudicación previstas en las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro II de la LCSP, artículo 317. Y respecto a los contratos no sujetos a regulación armonizada, el artículo

318 de la LCSP determina que se podrán adjudicar por cualquiera de los procedimientos previstos en la Sección 2ª del Capítulo I del Título I del Libro II de la LCSP, haciendo



referencia únicamente a su adjudicación y no a su preparación. Los efectos y extinción de los contratos se rigen por lo previsto en el artículo 319 LCSP.

Para la adjudicación de todos sus contratos (a excepción de los contratos menores) como instrumento que facilite el proceso de redacción de los pliegos y que agilice la tramitación del expediente, el ITA ha venido elaborando y modificando sus modelos base de Pliegos de Cláusulas Particulares aplicables a los distintos tipos contractuales (obras, suministros y servicios, sean o no de regulación armonizada) para los distintos procedimientos de contratación que utiliza. Esta labor la hace partiendo de los modelos de pliego tipo de Cláusulas Administrativas Particulares que resultan de aplicación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y que han sido ya informados preceptivamente por la Dirección General de Servicios Jurídicos y por la Junta Consultiva de Contratación de Aragón, adaptándolos a la naturaleza jurídica del contrato (contrato privado) y a la normativa vigente que le es aplicable. De hecho, desde la entrada en vigor de la LCSP en 2018, cada vez que dichos pliegos tipo son modificados por el Gobierno de Aragón, por razón de cambios normativos u otras cuestiones, se actualizan los pliegos del Instituto en la medida que proceda.

Una vez elaborados o modificados dichos pliegos, el ITA desde la entrada en vigor de la LCSP, somete voluntariamente sus modelos de pliegos a informe únicamente a la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, en aras de dotar de mayor seguridad jurídica y transparencia a los procedimientos de licitación del ITA, en base a:

- Que la Intervención General en sus informes de control financiero indicaba que si bien no existe la obligatoriedad de someter los pliegos a informe de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón de conformidad con el TRLCSP sí que resulta aconsejable.
- Al ahora artículo 122.7 de la LCSP que circunscribe la exigencia de someter los Pliegos a informe preceptivo de los Servicios Jurídicos al ámbito de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal. Así mismo, establece la excepción al carácter preceptivo del informe previo cuando se trate de pliegos de cláusulas administrativas particulares ajustados a modelos previamente informados. Dicho artículo únicamente se refiere al informe de Servicios Jurídicos, nada dice sobre informe de la Junta de Consultiva de Contratación.
- Al primer informe de fecha 23 de julio de 2018 emitido por la Dirección General de Servicios Jurídicos sobre modelos de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares elaborados por el ITA, adaptados a la nueva regulación de la LCSP y sobre la base de los pliegos tipo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los sucesivos informes emitidos por esa Dirección General siendo el último de fecha 12 de abril de 2022, en los que con carácter general se indica en todos:

“El presente informe se emite con el carácter de facultativo, al amparo del citado Decreto (2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón); y ello porque como de hecho se señala en el oficio de solicitud de informe, no podemos olvidar que estamos ante un poder adjudicador no Administración pública y que por lo tanto, o elabora pliegos de cláusulas administrativas ni pliegos tipo, sin perjuicio del sometimiento a la ley de contratos para sus contratos y por lo tanto la necesidad de elaborar unos pliegos de condiciones particulares homogéneos adaptados a la normativa de aplicación vigente”. Se adjuntan como anexo estos 2 informes.

El artículo 3.1.f) del Decreto 81/2006, de 4 de abril, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el



Reglamento que regula su organización y funcionamiento establece que *“Corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el ejercicio de su función consultiva, las siguientes actuaciones: 1. Informar con carácter preceptivo en los siguientes supuestos: (...) f) Los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación y sus modificaciones, previstos en el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”*.

Este Instituto, el pasado 27 de enero de 2023 solicita nuevamente informe facultativo a la Dirección General de Servicios Jurídicos sobre los modelos de Pliegos de Cláusulas Particulares aplicables a los contratos en general de obras, suministros y servicios que adjudique el ITA al actualizarlos a la normativa vigente e incorporar la posibilidad de utilización la herramienta de Gestor de Licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón, según los modelos de Pliego tipo de Cláusulas Administrativas Particulares que resultan de aplicación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ya informados y nos remite la Oficina de Contratación.

Con fecha 13 de febrero de 2023 la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón emite el correspondiente informe, que también se adjunta a la presente consulta, en el que se aprecia un criterio distinto al seguido hasta ahora sin que se haya producido un cambio en la normativa que afecte a la evaluación de los modelos de pliego respecto a los informes emitidos sobre los mismos desde 2018 a 2022.

En relación al régimen jurídico aplicable respecto a la elaboración de modelos de pliegos particulares de un ente como el ITA, que tiene, como ya hemos dicho, la consideración de poder adjudicador no Administración Pública, el informe referido, en resumen, viene a indicar lo siguiente:

Los Pliegos remitidos no son relativos a un concreto e individualizado contrato de obras, servicios o suministros que se ajustan a un modelo, sino que son el modelo tipo que se utilizará para preparar la adjudicación de ese concreto e individualizado contrato de obras, servicios o suministros por lo que debe recabar preceptivamente informe previo del Servicio Jurídico respectivo para la aprobación de sus modelos de Pliegos y que por el mismo motivo es preceptivo recabar informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud del artículo 3.1.f) del Decreto 81/2006, de 4 de abril que regula su creación.

Indicar que el criterio que se desprende del informe de la Dirección General parece que debe aplicarse solo para los modelos de pliegos que se vayan a usar en la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA), ya que se referencia al artículo 317.- “Preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada” -, de la LCSP, sin pronunciarse sobre los pliegos para contratos no sujetos a regulación armonizada, por lo que a sensu contrario, podría interpretarse que para los contratos no SARA no es necesario ni el informe de Servicios Jurídicos ni el de la Junta Consultiva de Contratación, bastando la aprobación previa de los modelos de pliegos por parte del órgano de contratación del ITA.

Para refrendar su opinión en relación a recabar con carácter preceptivo el informe de la Junta Consultiva trae a colación su informe 6/2022 de 20 de junio en relación a Aprobación de los modelos tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) aplicables a los contratos de servicios, suministros –con lotes y sin lotes-, mediante procedimiento abierto, adecuados al régimen aplicable a los Poderes Adjudicadores no Administración Pública (PANAP) de la Fundación Aragón Emprende.

En dicho informe la Junta señalaba *“Por primera vez se someten a informe de esta Junta unos modelos de pliego para su uso por un poder adjudicador no Administración Pública,*



lo que debe interpretarse de forma muy positiva, por las garantías y transparencia que aporta al proceso.”

De este párrafo, el ITA no concluye que sea preceptivo someter a informe de esa Junta Consultiva de Contratación los modelos de pliego elaborados por el ITA más bien lo contrario, dado que la junta lo “valora positivamente”, no pronunciándose en términos de una obligación.

El informe emitido por la Dirección General de Servicios Jurídicos sobre los pliegos modificados por el ITA de fecha 13 de febrero de 2023, ha suscitado dudas sobre la necesidad de que la Junta Consultiva de Contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón informe de manera **preceptiva** los Pliegos

elaborados por este Instituto y de la consideración de estos modelos, como pliegos tipo de cláusulas particulares del ITA como poder adjudicador no administración pública.

En virtud de lo expuesto, se somete a consulta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre lo siguiente:

CONSULTA

- Si los modelos de Pliegos de Cláusulas Particulares elaborados por los Poderes Adjudicadores no Administración Pública (PANAP) como el ITA tienen la consideración de pliegos tipo o no en el mismo sentido que tienen para las Administraciones Públicas.
- Si elaborar modelos de pliegos por parte de un PANAP conlleva a someterlos **preceptivamente** a informe de los Servicios Jurídicos y a informe de la Junta Consultiva de Contratación para poder usarlos luego en contratos concretos como ocurre con los modelos de pliego tipo que resultan de aplicación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- En definitiva, cuál es el régimen jurídico aplicable respecto a la elaboración de modelo de pliegos de cláusulas particulares de un poder adjudicador no administración pública como es el ITA. ¿Es único para todos sus contratos o es distinto en función de si los contratos están sujetos a regulación armonizada o no?»

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 25 de abril de 2023, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación activa del solicitante.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar acerca de lo solicitado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 apartado 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, es pues, un informe de carácter facultativo.



El Director del Instituto Tecnológico de Aragón está legitimado para formular solicitud de informe a la Junta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 letra d) del citado Decreto 81/2006.

II. Cuestiones consultadas y contenido del presente informe.

El régimen jurídico de la entidad consultante ya fue objeto de un informe específico de esta Junta Consultiva, concretamente el Informe 24/2018, de 31 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo asunto fue el «Alcance de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público al Instituto Tecnológico de Aragón». Por tanto, procede limitar el objeto del presente informe a las cuestiones realmente planteadas, es decir:

Primero, el carácter preceptivo o facultativo del informe que la Dirección General del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma de Aragón ha de emitir, a través de sus letrados, con carácter previo a la aprobación de un pliego de contratación o de un modelo aplicable a tipos homogéneos de contratos, cuando la entidad que lo aprueba es una entidad de derecho público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Segundo, el carácter preceptivo o facultativo del informe de esta Junta Consultiva en el procedimiento previo a la aprobación de un modelo general por una entidad de derecho público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A las cuestiones planteadas resultan de aplicación las siguientes consideraciones jurídicas.

1. Carácter preceptivo del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón en la aprobación los pliegos administrativos.

A) Aplicación a las entidades de derecho público del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con 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, art. 122.7:

«En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, *la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo*. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares *se ajuste a un modelo de pliego* que haya sido previamente objeto de este informe».

Por tanto, para cualquiera de las “Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal”, se requiere un informe jurídico, que corresponderá al servicio jurídico



propio de cada una de ellas, con carácter previo a la “aprobación de los pliegos y de los modelos”. Se dispensa de ese informe la aprobación de pliegos cuando se haya sometido a informe jurídico con carácter previo un modelo al que el pliego individual responda.

No obstante, no sería en principio un artículo de directa aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la disposición final primera, 3, párrafo segundo, LCSP: «No obstante, no tendrán carácter básico los siguientes artículos o partes de los mismos: [...] apartados 5, 6 y 7 del artículo 122». Por tanto, no es en sí mismo considerado un precepto directamente aplicable en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ni en su sector público.

De acuerdo con el art. 5.2, f) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, *en su redacción original*:

2. La Dirección General de Servicios Jurídicos, a través de sus Letrados, informará preceptivamente sobre: [...]

f) En los supuestos en que la normativa de contratación pública requiera informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos”.

La referencia a la normativa de contratación pública había de entenderse realizada a la normativa aplicable a la Comunidad Autónoma de Aragón y, por tanto, no comprendía el art. 122.7 LCSP. Sin embargo, el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, ha sido modificado por Decreto 145/2022, de 5 de octubre, del Gobierno de Aragón, entre otros extremos dando nueva redacción al art. 5.2, f), que en su *redacción vigente* establece:

«2. La Dirección General de Servicios Jurídicos, a través de sus Letrados, informará preceptivamente sobre: [...]

f) En los supuestos en que la normativa de contratación pública exija a las *Administraciones integrantes del sector público estatal* informe preceptivo de su Servicio Jurídico».

Esto comporta que, en virtud de la norma reglamentaria citada, el art. 122.7 LCSP ha pasado a ser directamente aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a su sector público, con el matiz de que ese informe jurídico habrá de ser emitido en todo caso por la Dirección General de Servicios Jurídicos, a través de sus Letrados, sin que sea posible su sustitución por el informe del servicio jurídico del ente público autonómico, caso de existir. La cuestión es, por tanto, si el Instituto Tecnológico de Aragón es una “Administración pública del sector público autonómico”, en cuyo caso requerirá el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, a través de sus Letrados, con carácter previo a la aprobación de sus modelos de pliegos contractuales o pliegos contractuales individuales, salvo en este último caso cuando respondan a un “modelo” que haya sido previamente objeto de dicho informe.

El régimen del Instituto Tecnológico de Aragón viene establecido por el Decreto Legislativo 5/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto



refundido de la Ley Reguladora del Instituto Tecnológico de Aragón, que prevé en el art. 1 lo siguiente:

- «1. El Instituto Tecnológico de Aragón es una entidad de derecho público, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
2. Se registrá por lo previsto en esta Ley, en las disposiciones que la desarrollen y en la normativa que resulte de su aplicación. No obstante, *al régimen de contratación, tráfico patrimonial y mercantil y actividades externas le será de aplicación el ordenamiento jurídico privado.*
3. Se adscribe al Departamento que tenga atribuidas las competencias en materia de innovación tecnológica en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Es evidente que la referencia a la aplicación al régimen de contratación del Instituto Tecnológico de Aragón del ordenamiento jurídico privado, de interpretarse como una remisión en bloque, ha de entenderse derogada. Aunque sus contratos se rijan por el Derecho privado en lo referente a sus efectos y extinción, se aplica el Derecho público, en los términos establecidos en el art. 26 LCSP, a la preparación y formalización de esos contratos, además de que existen normas organizativas con rango de Ley de la propia Comunidad Autónoma de Aragón que establecen un régimen diverso.

De acuerdo con el art. 2.3 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón:

«Tienen la *consideración de Administración pública* la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los organismos autónomos, *las entidades de derecho público* y los consorcios autonómicos».

En el art. 114 del mismo texto legal se establece:

- «1. *La contratación de las entidades de derecho público se registrá por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos del sector público.*
2. *La Ley de creación de la entidad de derecho público determinará sus órganos de contratación*, pudiendo fijar los titulares de los departamentos a los que se hallen adscritos la cuantía a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos.
3. Cuando las entidades de derecho público se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, se les aplicará el régimen de contratación previsto para las entidades públicas empresariales en la legislación básica de contratos del sector público».

Por tanto, el Instituto Tecnológico de Aragón tiene inequívocamente naturaleza jurídica de “Administración pública”, siéndole de plena aplicación la previsión contenida en el art. 5.2, f) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, en su redacción vigente. Su contratación se rige por lo previsto en la legislación de contratos del sector público y, en esa medida, pueden serle aplicables las



excepciones establecidas en esa legislación, que no se extienden a las cuestiones organizativas, respecto de las cuáles la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene aplicación preferente.

Por lo demás, la consideración como Administración Pública de las entidades de Derecho público no es una previsión original de la legislación aragonesa, sino que coincide con lo previsto en el art. 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

«Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y *entidades de derecho público* previstos en la letra a) del apartado 2».

Ello aporta un elemento interpretativo adicional sobre la interpretación y alcance del art. 122.7 LCSP.

Por otra parte, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 5/2021, el servicio jurídico del Gobierno de Aragón asume la representación y defensa en juicio del sector público institucional, así como la dirección y coordinación de la asistencia jurídica consultiva:

«Al Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón le corresponde la representación y defensa en juicio, así como la dirección y coordinación de la asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su sector público institucional, en los términos previstos en su normativa específica».

Esta previsión apoya y justifica la previsión contenida en el art. 5.2, f) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, en la redacción dada por el Decreto 145/2022, de 5 de octubre, que sin duda estaba trasladando e incorporando a la norma orgánica del Servicio Jurídico la previsión de la disposición adicional primera de la Ley 5/2021.

B) Entidades de derecho público con la consideración de Poder Adjudicador No Administración Pública (PANAP).

Como se recuerda en la consulta formulada, el Instituto Tecnológico de Aragón tiene la consideración de Poder Adjudicador No Administración Pública (PANAP) a efectos de contratación pública. En efecto, de acuerdo con la LCSP, art. 3.1, g):

«1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público las siguientes entidades: [...]

g) Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y *cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo*».



De acuerdo con el art. 3.2 LCSP tendrán la consideración de Administraciones Públicas «a los efectos de esta Ley», las Administraciones públicas territoriales, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes, además de los «consorcios y otras entidades de derecho público» que «no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado». Por consiguiente, la consideración de “Administración Pública” o de “PANAP” del Instituto Tecnológico de Aragón depende de que se financie mayoritariamente con ingresos de mercado o, por el contrario, un porcentaje mayoritario de su financiación proceda de otras fuentes, fundamentalmente presupuestos públicos, por una u otra vía.

Tal consideración llevará a la aplicación de un régimen u otro en la contratación y, fundamentalmente, a la consideración de sus contratos como contratos privados en virtud del art. 26.1, b) LCSP, pero no a la exigencia con carácter preceptivo del informe de la Dirección General del Servicio Jurídico con carácter previo a la aprobación de los pliegos, siendo de aplicación preferente las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Aragón dado el carácter organizativo de la cuestión y siendo indudable que tanto las previsiones del art. 122.7 LCSP como art. 5.2, f) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, se aplican a todas las entidades de Derecho público integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón. A estos efectos, el ITA tiene la consideración de Administración Pública de acuerdo con la normativa propia de la Comunidad Autónoma de Aragón, con independencia de que a algunos aspectos de su contratación se les aplique un régimen más flexible en la medida en que su financiación es mayoritariamente de mercado.

2. Carácter preceptivo del informe por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón de los modelos de pliegos.

De acuerdo con el Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, art. 3.1, f):

«Corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el ejercicio de la función consultiva, las siguientes actuaciones:

1. Informar con carácter preceptivo en los siguientes supuestos: [...]

b) Las propuestas de Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales, así como la inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de estipulaciones contrarias a las contenidas en los primeros. [...]

f) Los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación y sus modificaciones, previstos en el artículo 49 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

La remisión anterior se hacía al art. 49 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, conforme al cual:



- «1. Deberán aprobarse, previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección y, en su caso, licitación del contrato, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato.
2. La aprobación de dichos pliegos corresponderá al órgano de contratación competente.
3. *El órgano de contratación competente podrá asimismo establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga.*
4. En los supuestos de los dos apartados anteriores, en la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y *demás entidades públicas estatales* se requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo, que en el caso de pliegos de modelos tipo hará innecesario el del pliego particular correspondiente.
5. Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los respectivos contratos.
6. Las Administraciones públicas facilitarán las copias de los pliegos o condiciones de los contratos a todos los interesados que lo soliciten».

Por consiguiente, *resulta indudable que los modelos de pliegos particulares de las entidades de derecho público han de ser objeto de informe preceptivo por esta Junta.*

Por lo demás, la Junta Consultiva ya declaró aplicable el art. 3.1, f) de su norma orgánica en el informe 6/2022 de 20 de junio en relación a la «Aprobación de los modelos tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) aplicables a los contratos de servicios, suministros –con lotes y sin lotes-, mediante procedimiento abierto, adecuados al régimen aplicable a los Poderes Adjudicadores no Administración Pública (PANAP) de la Fundación Aragón Emprende», señalando textualmente que “a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar con carácter preceptivo los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación”. En el informe se señala:

«Por primera vez se someten a informe de esta Junta unos modelos de pliego para su uso por un poder adjudicador no Administración Pública, lo que debe interpretarse de forma muy positiva, por las garantías y transparencia que aporta al proceso».

La Junta reitera su criterio de que la utilización de modelos de pliego aporta garantías y transparencia. Por lo demás, no puede haber ninguna duda de la consideración por la Junta del carácter preceptivo de su informe en estos casos.



III. CONCLUSIONES.

I. A efectos organizativos, las entidades de derecho público dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tienen la naturaleza de Administración Pública. Con carácter excepcional les son aplicables determinadas normas que dotan a su régimen de contratación de una mayor flexibilidad en los casos en que su financiación es predominantemente de mercado, pero esa excepción no se extiende al informe preceptivo que la Dirección General del Servicio Jurídico, a través de sus letrados, debe emitir con anterioridad a la aprobación de un pliego de contratación o un modelo general para contratos homogéneos.

II. La Junta Consultiva de Contratación Pública debe informar con carácter preceptivo los modelos de pliegos de contratación. La normativa aplicable no prevé ninguna excepción para el caso de que esos modelos generales sean aprobados por una entidad de derecho público o por un poder adjudicador no Administración Pública.

Informe 6/2023, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.