

Informe 8/2021, de 10 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: 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.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración pública, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante escrito de 7 de mayo de 2021, en el que solicita informe sobre la modificación de los modelos tipo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a diversos contratos para adaptarlos con urgencia a las disposiciones 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.

Se acompaña al escrito la propuesta de adaptación de los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares de obras, suministros y servicios tramitados por procedimiento abierto, abierto simplificado y abierto simplificado abreviado.

Por otro lado, en fecha 10 de mayo de 2021 se ha solicitado a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Diputación General de Aragón, la emisión del preceptivo informe de acuerdo con lo previsto en el 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 relación con el artículo 122.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 10 de mayo de 2021, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1, f) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar con carácter preceptivo los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación.

El Sr. Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración pública es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, a) del mencionado Reglamento.

II. Necesidad de adaptación de los pliegos tipo utilizados por la Comunidad Autónoma de Aragón 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.

Como consecuencia de la crisis derivada de la pandemia internacional declarada el 11 de marzo del pasado año, las diferentes Administraciones han arbitrado medidas de diversa índole con las que abordar la situación. En este contexto ha de situarse la regulación que establece el 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, cuya finalidad última es amortiguar el impacto de la crisis y ayudar a la recuperación económica, al tiempo que se sientan las bases del crecimiento futuro. Sigue con ello el planteamiento innovador promovido desde la Unión Europea con el fin de impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación y que se ha materializado con la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación (“*Next Generation EU*”), que implicará para España alrededor de 140.000 millones de euros.

La gestión de este importante volumen de recursos y la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del citado instrumento, que constituyen el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, obliga a acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil que disponga de las herramientas necesarias que lleven de modo eficaz a la recuperación económica y social, con la ineludible transformación del modelo productivo que demanda esa recuperación, que habrá de ser necesariamente una recuperación verde, digital, inclusiva y social.

Entre las medidas en diversos ámbitos que contempla el Real Decreto-ley 36/2020 para la gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se encuentran las especialidades en materia de contratación pública previstas en el Capítulo III del Título IV, concretamente en los artículos 49 a 58. Estos establecen previsiones específicas para los contratos que hayan de financiarse con los fondos europeos procedentes del mencionado plan, y

van encaminadas a agilizar su tramitación, en línea con los objetivos generales de la norma de lograr una mayor eficiencia en el gasto público.

La regulación de los preceptos relativos a la contratación está presidida, por tanto, por la idea de la simplificación y agilización, y de ahí que se traduzca, entre otras, en la reducción de varios plazos o en la eliminación de trámites como algunas autorizaciones. Es necesario tener en cuenta a este respecto que algunos de estos preceptos afectan a disposiciones que no tienen carácter básico, como por ejemplo los artículos 49 y 55 sobre autorizaciones para contratar o realizar encargos a medios propios previstas, respectivamente, en los artículos 324 y 32.6.c) de la LCSP, de modo que en estos casos ha de estarse a las disposiciones específicas de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local a efectos del régimen de autorizaciones para contratar. Así, en el ámbito autonómico el artículo 51 del Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, puesto en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

Asimismo, conviene recordar, en línea con estas previsiones de flexibilización del régimen de autorizaciones y, en general, de simplificación de trámites administrativos, que la Ley aragonesa 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa articula en el ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma medidas de agilización de la gestión económica y procedimental en varios ámbitos, entre ellos, específicamente, el contractual.

En lo que a la agilización de trámites y procedimientos se refiere, el Real Decreto-ley 36/2020 dedica tres artículos (50, 51 y 52) a la tramitación de urgencia y al procedimiento simplificado, en sus modalidades de abreviado y ordinario. Las novedades introducidas se centran en la reducción de plazos en

el primer caso, y en la elevación de los umbrales en el segundo caso, es decir, para poder aplicar el procedimiento simplificado.

Así, en relación con la tramitación de urgencia, regulada en el artículo 119 de la LCSP, el artículo 50 del Real Decreto-ley prevé varias especialidades susceptibles de aplicación cuando estamos ante contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Tales reducciones de plazos (fundamentalmente, de presentación de proposiciones) se fijan en el apartado 1 del artículo 51 respecto a las distintas modalidades de procedimiento: abierto (apartado a), abierto simplificado (apartados b y c); restringido y negociado (apartado d).

Respecto al procedimiento abierto simplificado (abreviado y ordinario), los artículos 51 y 52 elevan los umbrales económicos para recurrir a ellos, facilitando, por tanto, su aplicación a mayor número de contratos, lo que redundará en la agilización de trámites.

Por un lado, el procedimiento simplificado abreviado (artículo 51) podrá aplicarse a los contratos de obras de valor estimado inferior a 200.000 euros y a los de suministro y servicios de valor estimado inferior a 100.000 euros, siempre que en ambos casos se vayan a financiar con fondos procedentes del reiterado Plan de Recuperación. Recordemos que el apartado 6 del art. 159 de la LCSP prevé ese procedimiento para obras de valor estimado inferior a 80.000 euros y suministros y servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros.

Por otro lado, el artículo 52 del Real Decreto-ley 36/2020 establece la posibilidad de acudir al procedimiento simplificado ordinario en los contratos de obras, suministro y servicios cuyo valor estimado sea inferior al umbral fijado para los contratos sujetos a regulación armonizada, y que no incluyan criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor o, de haberlos, su

ponderación no supere el 25% del total, o el 45% tratándose de prestaciones de carácter intelectual.

Siguiendo con las especialidades recogidas en el capítulo III del Título IV del Real Decreto-ley, el artículo 53 amplía excepcionalmente el plazo de duración de los contratos de suministro y de servicios de carácter energético, que puede ser superior al establecido en el artículo 29.4 de la LCSP, permitiendo, en lugar de cinco años, un máximo de diez, si se cumplen las condiciones que relaciona el Real Decreto-ley y que reproducen lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29.4, esto es, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio .

En el artículo 54, con el fin de homogeneizar y agilizar los procesos de contratación, se recomienda la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas para los contratos objeto del Real Decreto-ley en atención a su fuente de financiación. Estos últimos, los de cláusulas administrativas, son fácilmente extensibles a todo tipo de contratación, pero en cuanto a los de cláusulas técnicas se observan dificultades por las propias especialidades que exige la ejecución de cada contrato.

En otro orden de cosas, para la licitación de contratos de concesión de obras o de servicios, la tasa de descuento a aplicar cuando se financien con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del estado a treinta años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020 (frente al cálculo a diez años, incrementado en 200 puntos básicos, previsto en el Real

Decreto 55/2017, de 3 de febrero por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española).

Para coordinar actuaciones y criterios en la gestión de contratos financiados con fondos europeos de recuperación, se faculta a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para la emisión de instrucciones interpretativas que faciliten la aplicación de las disposiciones del Real Decreto-ley de referencia, las cuales serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal. A este respecto, cabe mencionar la Instrucción de 11 de marzo de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre la 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.

Por último, el artículo 58 modifica el plazo de espera que precede a la formalización del contrato y que permite la interposición de recurso especial en materia de contratación, reduciendo también el plazo de resolución.

III. Análisis de las modificaciones introducidas en los modelos tipo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares sometidos a Informe.

Los pliegos-tipo que se someten a informe modifican el contenido de la cláusula 10, relativa a "*Régimen de recursos contra la documentación que rige la contratación*", con el fin de recoger la previsión legal del artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ya que, conforme a este precepto, los contratos que se liciten para la gestión de los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación, tendrán un plazo de espera antes de proceder a la formalización del contrato de diez días naturales, en lugar de los quince días hábiles que establece la LCSP, e igual plazo para la interposición del recurso especial.

En efecto, el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020 establece lo siguiente:

«Recurso especial en materia de contratación.

En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática».

A la luz del precepto transcrito, en los supuestos de contratos financiados con los fondos europeos ya mencionados (y cuya tramitación haya sido electrónica), el plazo para su formalización de quince días hábiles a partir del siguiente a la notificación de la resolución de adjudicación, que establece el artículo 153 de la LCSP, en su apartado 3, se reduce a diez días naturales. Igualmente, este plazo de diez días naturales será el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, frente a los quince días que se fijan en el artículo 50 de la LCSP.

Pues bien, es esta última previsión, la relativa al plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, la recogida expresamente en los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras, servicios y suministros de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y, por tanto, la previsión que resulta obligado modificar para su adaptación a lo dispuesto en el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020.

De otro modo, los diferentes órganos de contratación que vayan a licitar contratos financiados con los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia solo podrían utilizar los pliegos-tipo como pliegos especiales, una vez incorporada la especialidad introducida por la norma estatal, con la consiguiente obligación de someter a informe previo de la Dirección General de Servicios Jurídicos cada contrato individualmente, demorando, por tanto, la tramitación.

En línea con lo expuesto, y como ya se ha apuntado en el apartado precedente de este informe, el artículo 54 del Real Decreto-ley 36/2020 establece lo siguiente en aras de facilitar y agilizar las licitaciones asociadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

«1. Con el fin de homogeneizar y agilizar los procesos de contratación por parte de los diferentes centros gestores, se promoverá la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas, correspondientes a los contratos a celebrar para la gestión de los fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que incorporen todos los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social que se consideren necesarios y estén amparados por la norma legal correspondiente.

2. El Ministerio de Hacienda podrá suscribir acuerdos marco que fijen las condiciones a las que ha de ajustarse la contratación de los diferentes ministerios y organismos de la Administración General del Estado, en el ámbito de la asistencia técnica, la consultoría y la auditoría».

Una vez analizadas las especialidades introducidas en materia de contratación por el Real Decreto-ley citado, y a la vista del contenido de los pliegos-tipo actualmente vigentes, se considera necesario adecuar únicamente los pliegos tipo correspondientes a los procedimientos abierto ordinario y abierto simplificado, tanto de obras, como de servicios y suministros, en relación con las cláusulas referidas a la interposición de recurso especial en materia de contratación en cuanto al plazo de espera para la formalización de contratos.

En el caso del procedimiento abierto simplificado abreviado, a pesar de haberse elevado los umbrales que posibilitan la aplicación de dicho

procedimiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 del Real Decreto-ley 36/2020, no procede la interposición de recurso especial y, por tanto, debe mantenerse la cláusula sin modificación alguna.

El resto de especialidades incluidas en el Real Decreto-ley citado, relevantes y que suponen una importante simplificación administrativa para agilizar los trámites de licitación, para ser aplicables requerirán estar debidamente justificadas en el expediente de contratación; en concreto, nos referimos a la aplicación de las previsiones sobre tramitación de urgencia o la elección de criterios de adjudicación verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de responsabilidad social que se consideren necesarios y estén amparados por la norma legal correspondiente.

En consecuencia, las modificaciones que se han introducido en los pliegos-tipo de los diversos contratos, y que afectan a la cláusula sobre el régimen de recursos contra la documentación que rige la contratación, resulta adecuada tanto en su redacción como en su ubicación sistemática, pero únicamente en los pliegos tipo aplicables al procedimiento abierto ordinario y abierto simplificado, permitiendo así su utilización, tanto si estamos ante contratos financiados con fondos europeos asociados al Plan de Recuperación, como si el contrato se financia con otros fondos.

Así también, se considera procedente la modificación efectuada en el cuadro resumen correspondiente a los pliegos del procedimiento abierto simplificado ordinario, con el fin de que la unidad tramitadora pueda seleccionar el tipo de recurso que proceda.

Con carácter general se observa que las modificaciones introducidas en los pliegos tipo que se someten a informe se ajustan a las referencias normativas de reciente aprobación expuestas en el presente informe.

III. CONCLUSIÓN

Se informan favorablemente los modelos tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares aplicables a los contratos de obras, suministro y servicios mediante procedimiento abierto y abierto simplificado para adecuar su clausulado a las disposiciones 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, no siendo necesario modificar los pliegos para procedimiento abierto simplificado abreviado para obras, suministros o servicios.

Informe 8/2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 10 de mayo de 2021.

EL PRESIDENTE

**P.S. LA PRESIDENTA SUPLENTE
(Orden de 17 de agosto de 2015 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)**

M^a Josefa Aguado Orta