



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 6 / 2 0 2 1

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de octubre de 2021.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo en relación con los *Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales que regirán los contratos administrativos celebrados por el Ayuntamiento de Agulo (EXP. 433/2021 PCAG)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del «*Pliego de cláusulas administrativas generales para contrato administrativo por procedimiento abierto*» formulado por el Ayuntamiento de Agulo, y bajo cuyo amparo jurídico se « (...) *regirán los contratos administrativos celebrados por (...)* » dicha Entidad Local.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC).

3. Respecto a la evacuación del Dictamen de este Consejo Consultivo baste, por ahora, recordar los supuestos en los que aquel resulta preceptivo (sin perjuicio de las consideraciones jurídicas que se formularán en el Fundamento III de este Dictamen).

En este sentido, procede señalar que es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de Dictamen en los supuestos de aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales previstos en el art. 121.2 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

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP): «*Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, si lo hubiera*». Todo ello en relación con el art. 11.1.D), letra g) LCCC.

4. La competencia para la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales a los que se refiere el art. 121 LCSP le corresponde al Pleno Municipal (apartado segundo, *in fine*, de la Disposición adicional segunda de la LCSP).

## II

Los antecedentes que constan documentados en el expediente remitido a este Consejo Consultivo de Canarias son los siguientes:

1. Con fecha 20 de julio de 2021 se emite Decreto de Alcaldía n.º 249/2021, por el que, « (...) *vista la propuesta de Bases Generales de los Contratos Administrativos elaborada por la Secretaría-Intervención (...)* », se resuelve «*aprobar los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales que regirán los contratos administrativos celebrados por el Ayuntamiento de Agulo*», ordenando su publicación en la plataforma de contratación del Estado (apartados primero y segundo de la parte dispositiva).

2. Se incorpora a las actuaciones la copia del «pliego de cláusulas administrativas generales para contrato administrativo por procedimiento abierto».

## III

1. Una vez examinadas las circunstancias concurrentes en el supuesto analizado se entiende que no procede la emisión del parecer jurídico -en forma de Dictamen- del Consejo Consultivo de Canarias.

Y ello sobre la base de las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

2. En primer lugar, se ha de advertir que, pese a la denominación del documento administrativo analizado por este Organismo Consultivo («*Pliego de cláusulas administrativas generales para contrato administrativo por procedimiento abierto*»), y en atención a su contenido material, resulta obligado concluir que se está en presencia de un auténtico pliego tipo de cláusulas administrativas particulares (art. 122.5 LCSP) -y no ante un pliego de cláusulas administrativas generales ex art. 121 de

la LCSP-: «*la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga*».

En base a tal interpretación no resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 121.2 LCSP, y, consecuentemente, no procede la evacuación preceptiva del Dictamen previo del Consejo Consultivo de Canarias.

3. Respecto a la figura de los pliegos de cláusulas administrativas generales y la preceptividad del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias ya tuvo ocasión de pronunciarse este Organismo, entre otros, en su Dictamen 11/1996, de 7 de marzo, señalando lo siguiente:

*«1. La competencia del Consejo Consultivo en esta materia deriva del art. 10.7 de su Ley reguladora en relación con el art. 49.3 LCAP, que establece la preceptividad del Dictamen que, no obstante, no resulta de carácter vinculante. La citada preceptividad opera siempre que estemos exclusivamente ante el supuesto previsto en dicha norma, es decir, la aprobación de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales (...)*

*(...)*

*Es más, conforme a las determinaciones del art. 50 de la propia LCAP, el órgano de contratación competente no requiere del preceptivo parecer de esta Institución consultiva para la aprobación del correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, ya se trate del individualizadamente confeccionado para cada actuación relativa a la contratación que se pretenda, o de los modelos-tipo de los Pliegos de esta naturaleza, si optare por tal previsión legal.*

*(...)*

*De este contenido reglamentariamente determinado puede concluirse que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales deben dar respuesta a las incidencias contractuales y a las relaciones del contratista y la Administración, siendo por tanto ajeno a los mismos el previo procedimiento de contratación. Como ha señalado el Consejo de Estado, en los mismos se han de configurar las "prescripciones relativas a derechos y obligaciones de las partes contratantes, siendo naturalmente ajenas al contenido del contrato las normas que previenen los requisitos y condiciones que deben cumplirse para que entre la Administración y un determinado contratista se establezca el vínculo contractual. Una cosa es lo referente al establecimiento de la relación y otra bien distinta el contenido de la relación a establecer o establecida: a este último deben limitarse los pliegos de cláusulas". (DCE de 14 de julio de 1970, exp. n.º 36.921).*

*De esta forma, los Pliegos de Cláusulas Generales no tienen por objeto el establecimiento de aquellas condiciones “que regirán la contratación”, como se intitula el documento remitido a este Consejo, sino el de aquellas que han de regir el contrato de obras a adjudicar y formalizar.*

*(...)*

*Se quiere significar con ello que las menciones relativas al procedimiento de contratación habrán de ser establecidas por el correspondiente Pliego de Condiciones Particulares (...).*

*(...)*

*2. Las cláusulas (...) del Pliego examinado, por las razones expuestas en el Fundamento anterior, no corresponden al contenido propio del Pliego General, por referirse a la tramitación para la contratación y la formalización del contrato (...). Por la misma razón, tampoco deben ser partes integrantes del mismo los modelos de proposición económica y de contrato que se incluyen al final del Pliego. Esta inclusión supone además un exceso de lo preceptuado en la LCAP, que se remite al Pliego de Cláusulas Particulares (art. 80.1)».*

4. Pues bien, al amparo de la vigente normativa en materia de contratación pública (arts. 121 y 122, y la Disposición adicional segunda de la LCSP en relación con los arts. 66 y 67 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) procede seguir manteniendo esta nuestra doctrina consultiva, que resulta de aplicación al supuesto examinado.

En este sentido, es necesario indicar que, una vez examinado el pliego sometido al parecer jurídico de este Organismo consultivo, se constata que su contenido coincide con las previsiones propias de un pliego tipo de cláusulas administrativas particulares (art. 122.5 LCSP en relación con el art. 67 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). De tal manera que no procede la emisión preceptiva del Dictamen previo a que se refiere el art. 121.2 LCSP. Y es que, como ya quedó apuntado anteriormente, « (...) el órgano de contratación competente no requiere del preceptivo parecer de esta Institución consultiva para la aprobación del correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, ya se trate del individualizadamente confeccionado para cada actuación relativa a la contratación que se pretenda, o de los modelos-tipo de los Pliegos de esta naturaleza, si optare por tal previsión legal» (Dictamen 11/1996, de 7 de marzo).

5. Como complemento a lo señalado en las líneas precedentes, se ha de llamar la atención, igualmente, sobre el hecho de que el documento que se somete a la

consideración jurídica de este Consejo Consultivo de Canarias no es la «*propuesta*» de pliego de cláusulas administrativas generales, sino el documento definitivo (pliego), una vez aprobado por la Alcaldesa-Presidenta y ordenada su publicación en la plataforma de contratación del Estado (tal y como queda establecido en el Decreto de Alcaldía n.º 249/2021, de 20 de julio de 2021, que se incorpora al expediente tramitado).

De tal manera que la solicitud de Dictamen de este Consejo Consultivo se produce una vez concluida la tramitación del procedimiento encaminado a la aprobación de los pliegos de referencia, es decir, fuera del momento procedimental oportuno (en el momento inmediato anterior a la aprobación definitiva del pliego). Lo que, de conformidad con lo establecido en el art. 3.2 LCCC, determina la imposibilidad de emitir un pronunciamiento jurídico respecto a la cuestión de fondo sometida a consulta.

## C O N C L U S I Ó N

En relación con el pliego sometido al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias y atendidas las consideraciones jurídicas expuestas con anterioridad, se entiende que no procede la emisión de Dictamen.