

OPINIÓN LEGAL EN RESPUESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA DIRECCIÓN DE PATRIMONIO Y CONTRATACIÓN SOBRE LA COMPETENCIA O NO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE EUSKADI PARA EMITIR EL INFORME PRECEPTIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 333.3 LCSP, CUANDO LAS SOLICITUDES DE DICHO INFORME SON PRESENTADAS POR LAS DIPUTACIONES FORALES.

**52/2025 OL – DDLCN
CCSS_SOI_3798/25_04**

I. ANTECEDENTES

La Dirección de Patrimonio y Contratación solicita pronunciamiento sobre la competencia o no de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi para emitir el informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 LCSP, cuando las solicitudes de dicho informe son presentadas por las Diputaciones Forales.

Dicha consulta trae causa del informe emitido por la Abogacía del estado sobre otra realizada por la Oficina Nacional de Evaluación (en lo sucesivo, ONE) relativa a su competencia para emitir el informe referenciado respecto de las entidades locales de la Comunidad Autónoma Vasca. En dicho informe se concluye que la competencia para la emisión de los informes previos a la licitación de concesiones de obras y servicios públicos propios de las entidades locales corresponde a la ONE y no a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi.

II. NORMATIVA APPLICABLE

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



A. Normativa estatal

- Constitución Española de 1978, en particular su Disposición Adicional Primera.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
- 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, en particular su artículo 333.3 (en lo sucesivo, LCSP).
- Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.

B. Normativa autonómica.

- Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.
- Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Decreto 42/2025, de 18 de febrero, de tercera modificación del Decreto sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, concretamente, la Disposición Adicional 13^a, relativa al informe preceptivo a elaborar por la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Sobre la Oficina Nacional de Evaluación y su regulación en la LCSP

El artículo 333 de la LCSP regula la ONE como un órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios.

La ONE tiene atribuida la competencia para emitir informes preceptivos previos a la licitación de determinados contratos de concesión de obras y servicios, concretamente en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

El apartado 3, párrafo quinto, del artículo 333 de la LCSP establece expresamente:

"Cada Comunidad Autónoma podrá adherirse a la Oficina Nacional de Evaluación para que realice dichos informes o si hubiera creado un órgano u organismo equivalente solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión."

Esta disposición configura dos opciones para las Comunidades Autónomas:

- Adherirse a la ONE para que sea este órgano estatal quien emita los informes preceptivos.
- Crear un órgano u organismo equivalente propio que asuma esta función respecto a *"sus contratos de concesión"*.

2. Sobre la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi

La Comunidad Autónoma de Euskadi ha optado por la segunda opción prevista en el artículo 333.3 de la LCSP, creando un órgano equivalente a la ONE. Así, la Disposición Adicional 13^a incorporada al Decreto 116/2016 por el Decreto 42/2025 establece:

"La Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi asumirá el análisis de la sostenibilidad

financiera de los contratos de concesiones de obras y de los contratos de concesiones de servicios recogidos en el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, respecto a las entidades pertenecientes al Sector Público Vasco que no dispongan de un órgano específico creado para esta función."

Esta disposición atribuye a la Comisión Permanente la competencia para emitir los informes del artículo 333.3 de la LCSP, limitando su ámbito subjetivo a "*las entidades pertenecientes al Sector Público Vasco que no dispongan de un órgano específico creado para esta función*".

La Junta Asesora de Contratación Pública es el órgano consultivo específico en materia de contratación pública de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según el artículo 26.1, en relación con el artículo 2 del Decreto 116/2016. Este último artículo 2 limitaba su ámbito subjetivo de aplicación a las entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi delimitado por el artículo 7.4 del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, habiendo sido este artículo 7.4 derogado por la Disposición derogatoria de La Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

3. Sobre el régimen jurídico de las Diputaciones Forales en el sistema institucional vasco

Las Diputaciones Forales son instituciones propias de los Territorios Históricos (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) con un régimen jurídico especial derivado del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional Primera de la Constitución) y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El sistema institucional vasco se caracteriza por su complejidad, con tres niveles de gobierno: el autonómico (Gobierno Vasco), el foral (Diputaciones Forales) y el municipal. Esta estructura institucional se fundamenta en el reconocimiento y actualización de los derechos históricos de los territorios

forales, que la Constitución ampara y respeta en su Disposición Adicional Primera.

Las Diputaciones Forales presentan las siguientes características jurídicas relevantes:

1. Tienen personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración autonómica.
2. Disponen de competencias exclusivas en determinadas materias, entre las que se incluyen aspectos relacionados con su régimen de contratación.
3. Gozan de autonomía financiera y presupuestaria, con un sistema de Concierto Económico que les otorga capacidad para recaudar y gestionar los principales impuestos.

La Ley 3/2022 las incluye expresamente en el concepto de "sector público vasco", lo que tiene importantes implicaciones jurídicas para la interpretación de otras normas que utilizan este concepto.

4. Sobre el marco normativo

En lo referido a la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto de la consulta, debemos remitirnos a lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen 73/2016, emitido en relación con el proyecto que, tras su aprobación, dio lugar al Decreto 116/2016:

34. La iniciativa se ampara en el artículo 11.1.b) del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas en el ámbito de sus competencias, así como en la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 10.2 EAPV).

De conformidad con lo anterior, resulta innegable, por tanto, que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia para determinar el órgano u órganos competentes para la emisión del informe preceptivo al que se refiere el artículo 333.3 de la LCSP.

En cuanto al marco normativo estatal, debemos partir de la LCSP, cuyo artículo 330 establece una habilitación específica, relativa a los órganos consultivos en materia de contratación pública de las comunidades autónomas, en el que se establece que los mismos ejercerán su competencia en su respectivo ámbito

territorial, en relación con la contratación de las entidades que integren el sector público autonómico, pero en el que se añade que ejercerán también esas funciones, de establecerse así en sus normas reguladoras, también para las entidades locales incluidas en el mismo.

Por su parte el artículo 333.3 de la misma Ley establece que “*Cada Comunidad Autónoma podrá adherirse a la Oficina Nacional de Evaluación para que realice dichos informes o si hubiera creado un órgano u organismo equivalente solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión*”.

En lo referente al ámbito autonómico debemos hacer referencia, en primer lugar, a la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en su artículo 4, titulado "Aplicación, reconocimiento y pertenencia al sector público vasco", establece expresamente en su apartado 1:

"A los efectos de esta ley, se reconoce al conjunto denominado sector público vasco, entendiendo por tal al compuesto por los sectores públicos de todas las administraciones públicas vascas, incluidas la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las administraciones forales de los territorios históricos y las administraciones locales, todas ellas con su respectiva administración institucional y los demás entes instrumentales dependientes y adscritos a las mismas."

Esta definición legal incluye expresamente a "las administraciones forales de los territorios históricos" (es decir, las Diputaciones Forales) como parte integrante del "sector público vasco".

Por su parte, la Disposición Adicional 13^a del Decreto 42/2025, utiliza el término "sector público vasco" para delimitar el ámbito subjetivo de competencia de la Comisión Permanente. Este término debe interpretarse conforme a su definición legal establecida en la Ley 3/2022, que incluye expresamente a las Diputaciones Forales. La única limitación establecida en la Disposición Adicional 13^a es que las entidades "*no dispongan de un órgano específico creado para esta función*", lo que significa que las Diputaciones Forales estarían excluidas únicamente si hubieran creado sus propios órganos específicos para la emisión de estos informes. Además, el Decreto 42/2025, siendo posterior a la Ley 3/2022, no excluye expresamente a las Diputaciones Forales de su ámbito de aplicación.

Finalmente, cabe reseñar que el principio de seguridad jurídica exige que los términos legales se interpreten de manera consistente en todo el ordenamiento jurídico, salvo que exista una definición específica o una exclusión expresa.

5.- Sobre el informe emitido por la Abogacía del Estado

En dicho informe se señala que el Decreto 42/2025 no puede desplazar la norma básica estatal (artículo 333 LCSP) de forma que se transfiera la competencia propia de la ONE para la emisión del preceptivo informe en el caso de los poderes adjudicadores de las Administraciones Locales a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi. Se basa para llegar a dicha conclusión, además del carácter básico del precepto que nadie discute, fundamentalmente en una interpretación literal del precepto estatal en cuanto que textualmente dice que las comunidades autónomas podrán crear un órgano equivalente a la ONE para la emisión de los informes preceptivos cuando afecte “a sus contratos de concesión”, entendidos éstos los referidos exclusivamente a los contratos licitados por los poderes adjudicadores integrados o pertenecientes a la Administración General de Euskadi, sin que una norma autonómica pueda extender esa competencia a los poderes adjudicadores de las entidades locales.

Si bien en este informe no se hace referencia a las Diputaciones Forales, la argumentación utilizada sería plenamente aplicable, por cuanto según se indica no cabe que una norma autonómica amplíe la competencia de la Comisión Permanente a poderes adjudicadores que no pertenezcan a la Administración General de Euskadi.

6. Interpretación sistemática del término "a sus contratos de concesión"

No se comparte la interpretación dada por la Abogacía del Estado a dicha expresión por las siguientes razones:

- 1) La abogacía trae a colación del carácter básico del artículo 333 LCSP la STC 68/2021; en la misma se indica que “el Estado podría llegar a invadir la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas cuando especifica la forma que ha de

revestir una decisión de competencia autonómica o el órgano que ha de adoptarla; puesto «qué órgano autonómico ha de adoptar [un acuerdo] y cómo ha de hacerlo son esencialmente “cuestiones de organización” que “pertenecen a la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma”» [STC 41/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 41) , FFJJ 7 c) y 8, refiriéndose a acuerdos asignados por una ley estatal al Gobierno autonómico; en el mismo sentido, STC 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990, 56) , FJ 12 d), en relación con una decisión atribuida por el Estado a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas]». No existiendo controversia en el carácter básico del artículo 333 LCSP, lo cierto es que su apartado 3º permite la creación de un órgano u organismo equivalente al que se solicitará la realización de los informes preceptivos, y ello con pleno respeto a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, que la Abogacía del Estado reconoce en su informe (página 12).

- 2) En este punto es conveniente recordar el que idéntica potestad de autoorganización que la que asiste a la Comunidad Autónoma, asiste también a las Diputaciones Forales, conforme a los artículos 3, 24.2 y 37.3.a del Estatuto de Autonomía del País Vasco. En su caso, además, esa potestad se encuentra amparada por directamente por la disposición adicional primera de la constitución, en la medida en la que las Diputaciones Forales tienen una naturaleza dual, en virtud de la cual no son solo instituciones locales como lo son las diputaciones provinciales de régimen común, sino, también, instrumentos de actualización del régimen foral y de autogobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De hecho, varias competencias que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas son ejercidas, en el caso del País Vasco, a través de los órganos forales, en tanto que órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma en sentido amplio. En este sentido, en concreto, la potestad de autogobierno de las Diputaciones Forales se encuentra entre lo que ha venido a llamarse el “núcleo intangible de la foralidad”, por lo que adquiere rango constitucional.
- 3) La potestad de autoorganización incluye la capacidad de establecer estructuras administrativas propias que den servicio a todas las administraciones públicas de su ámbito territorial. Así debe entenderse también para el caso del ámbito subjetivo de los órganos homónimos a la ONE en una interpretación sistemática del artículo 333 con relación al artículo 330 (ambos pertenecientes

al Capítulo III del Título I del Libro Cuarto de la LCSP) y que permite el ejercicio de las competencias de los órganos consultivos en su respectivo ámbito territorial, incluidas las entidades locales. Recordemos que el Decreto 42/2025 atribuye la competencia para la emisión de los informes a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi que es un órgano consultivo.

- 4) La interpretación restrictiva de la Abogacía del Estado contradice el principio de eficiencia administrativa, reconocido en el artículo 103.1 CE y desarrollado en el artículo 3.1.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Resulta más eficiente que las entidades locales puedan acudir a órganos de su propia Comunidad Autónoma, con mayor proximidad y conocimiento de las circunstancias locales, que verse obligadas a solicitar informes a un órgano estatal centralizado.
- 5) Asimismo, la interpretación literal propuesta por la Abogacía del Estado contradice una interpretación sistemática y finalista del precepto. El artículo 3.1 del Código Civil establece que las normas se interpretarán "según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas". A nuestro juicio, la finalidad del artículo 333 LCSP es garantizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión, permitiendo que las Comunidades Autónomas puedan crear órganos propios para realizar esta función. Esta finalidad se cumple igualmente cuando dichos órganos informan sobre contratos de entidades locales de su territorio.
- 6) Por otro lado, la expresión "*sus contratos de concesión*" es ambigua y admite diversas interpretaciones. Podría referirse a:
 - Contratos celebrados por la propia Administración autonómica (interpretación restrictiva).
 - Contratos celebrados por cualquier poder adjudicador dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (interpretación amplia).
 - Contratos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencia regulatoria o de supervisión (interpretación competencial).

A nuestro juicio, la interpretación restrictiva adoptada por la Abogacía del Estado no es la única posible ni necesariamente la más acorde con el sistema constitucional de distribución de competencias.

- 7) Finalmente, la interpretación del artículo 333 LCSP debe realizarse de conformidad con el bloque de constitucionalidad, que incluye los Estatutos de Autonomía. El Estatuto de Autonomía del País Vasco no sólo reconoce a las Diputaciones Forales competencias propias (entre ellas, la autoorganización) en tanto que órganos de autogobierno; además, reconoce competencias a la Comunidad Autónoma en materia de régimen local que permiten a la Comunidad Autónoma establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las entidades locales de su territorio, incluyendo la prestación de servicios de asesoramiento y evaluación en materia de contratación pública. Una interpretación conforme con el bloque de constitucionalidad debe permitir que la expresión "sus contratos de concesión" incluya también los contratos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma y, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca de las Diputaciones Forales (que por su naturaleza dual son tanto órganos de autogobierno como entidades locales), cuando así lo haya establecido la normativa autonómica en ejercicio de sus competencias estatutarias.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de los fundamentos jurídicos expuestos, se formulan las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, incluye expresamente en su artículo 4.1 a "las administraciones forales de los territorios históricos" (Diputaciones Forales) como parte integrante del "sector público vasco".

SEGUNDA.- El Decreto 42/2025, de 18 de febrero, y la Disposición Adicional 13^a, siendo normas posteriores a la Ley 3/2022, utilizan el término "sector público vasco" sin establecer ninguna definición alternativa ni excluir expresamente a las Diputaciones Forales de su ámbito de aplicación.

TERCERA.- Por tanto, debe entenderse que el ámbito subjetivo de competencia de la Comisión Permanente incluye a las Diputaciones Forales, al estar estas expresamente incluidas en el concepto legal de "Sector Público Vasco" que utiliza la Disposición Adicional 13^a, con la única limitación de que las entidades "no dispongan de un órgano específico creado para esta función", lo que significa que las Diputaciones Forales estarían excluidas únicamente si hubieran creado sus propios órganos específicos para la emisión de estos informes

CUARTA.- La expresión "sus contratos de concesión" contenida en el artículo 333.3 LCSP admite una interpretación más amplia que la propuesta por la Abogacía del Estado. Una interpretación sistemática, finalista y conforme con el bloque de constitucionalidad permite incluir en dicha expresión los contratos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma, cuando así lo haya establecido la normativa autonómica en ejercicio de sus competencias estatutarias. Por el mismo razonamiento los contratos de concesiones de la Diputaciones quedarían incluidos.

QUINTA.- Por tanto, a la luz de la definición legal de "Sector Público Vasco" establecida en la Ley 3/2022 y la falta de exclusión expresa en el Decreto 42/2025 y la Disposición Adicional 13^a, debe concluirse que la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi **SÍ** tiene competencia para emitir el informe del artículo 333 de la LCSP en el supuesto de solicitudes presentadas voluntariamente por las Diputaciones Forales, siempre que estas no hayan creado sus propios órganos específicos para esta función.

SEXTA.- Se sugiere a la Dirección que ha realizado la consulta una reflexión profunda y sosegada sobre la conveniencia de la elaboración de una norma con rango de Ley sobre contratación pública para dotar de seguridad jurídica a la competencia autonómica.

Este es mi informe, que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a fecha de firma electrónica.