

# La implementación de la racionalización técnica de la contratación en la administración local

Carles Bassaganya i Serra<sup>1</sup>

## RESUMEN

La optimización, investigación, innovación y prestigio de la compra en la contratación administrativa no ha sido habitual, en contraposición al entorno privado. Las previsiones de los sistemas o técnicas de racionalización de la contratación han tenido un resultado exiguo en el sector público español, también en la administración local. Realizar un análisis de los antecedentes de la introducción de estas técnicas, las dificultades, su evolución y especialmente una casuística de las experiencias de la adhesión de municipios y entidades locales, nos acerca a unas conclusiones y propuestas para aumentar y extender el uso de los acuerdos marco, los sistemas dinámicos y las centrales de contratación locales.

**Palabras clave:** Técnicas de racionalización de la contratación; racionalización técnica de la contratación; sistema dinámico de adquisición; contratación pública; compra pública; acuerdo marco; central de contratación; central de compras; sistemas agregados de contratación pública; compra colaborativa; compra cooperativa; compra centralizada; optimización de la contratación; comprador público; adhesión a las técnicas de racionalización.

.....

- 1 Este estudio se realizó como Trabajo fin de Máster de Contratación Pública Local 8.ª edición Curso 2019-2020, organizado por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. El que se reproduce en esta publicación no es la totalidad del mismo trabajo.

## SUMARIO

**I. INTRODUCCIÓN. II. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL. 1. EL PERFIL Y CAPACITACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO. 2. FALTA DE EXPERIENCIA EN EL RECURSO A LAS TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. 3. DISCIPLINA INSUFICIENTE. A. Respecto a los sujetos. B. Respecto los instrumentos para formalizar la cooperación. III. ADHESIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES A LOS SISTEMAS DE RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN: ANÁLISIS DE CASOS. 1. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. 2. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. 3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. A. Centrales de Contratación de asociaciones de entes locales. a) Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM). b) Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). c) Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (FEMPCLM). d) Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB). e) Federación Aragonesa de municipios, comarcas y provincias (FAMCP). B. Diputaciones Provinciales. a) Análisis de las 10 primeras centrales de contratación por creación y con actividad. C. Otras centrales de compra locales. a) Centrales comarcales. b) Sistemas de agregación sectoriales o temáticos. IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA. 1. SOBRE EL GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL MODELO. 2. SOBRE LA SUFICIENCIA DE MEDIOS ADSCRITOS A LA CONTRATACIÓN. 3. SOBRE LA CULTURA INSTITUCIONAL Y LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN. 4. DIEZ PROPUESTAS PARA AUMENTAR EL USO Y EXTENSIÓN DE LAS TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. V. BIBLIOGRAFÍA. VI. ANEXOS Y DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA**

## ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AM	Acuerdo Marco
CC	Contrato Centralizado
DCN	Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública
Directiva 2004	Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios

OIRESCON	Informe anual de supervisión de la contratación pública de España. Diciembre 2019
Informe sobre la modernización de la contratación	Informe sobre la modernización de la contratación pública (2011/2048(INI)). Parlamento Europeo, sesión de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, octubre 2011
LCSP	Ley 9/2007, 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
LCSP 2007	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
Libro verde de la modernización de la contratación	Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. Comisión Europea, Bruselas, enero 2011
LOPD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
RGLCAP	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.
SDA	Sistema Dinámico de Adquisición
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos Sector Público

## I. INTRODUCCIÓN

Son varias décadas de previsiones de sistemas de racionalización, optimización, mejora, especialización en la contratación administrativa en el estado español, pero con un resultado más bien exiguo. Más ínfimo aún en la administración local, en que tales previsiones topan con un elenco de gobiernos locales con capacidad limitada, equipos humanos y habilidades poco especializadas, medios técnicos insuficientes, y con pocos ecosistemas institucionales con el liderazgo institucional para implementar una contratación administrativa colaborativa, mancomunada, centralizada, que requieren según su diversidad. Se adivina que estamos ante un largo recorrido de estas técnicas de contratación pública en la administración local tales como la celebración de acuerdos marco, la implementación de sistemas dinámicos de adquisición, o la constitución de Centrales de contratación.

Esta circunstancia es ilustrada por la Comisión Europea en su afán de armonizar la contratación pública y con la implícita preocupación de conseguir mayor consolidación del mercado interior europeo. La comisión en materia de contratación administrativa realiza un seguimiento mediante doce indicadores, al considerarlos claves para el análisis de la evolución de las políticas públicas estatales en la convergencia del citado mercado interior, y por la relevancia que supone la contratación pública, que sitúa en un 14% del PIB europeo. Esta docena de indicadores de realidades tan diferentes como son la tasa de licitadores únicos por procedimiento, la lotificación, el acceso de PYMES en los contratos, etc., comprende también el del porcentaje de compra conjunta o procedimientos licitados para más de un poder adjudicador<sup>2</sup>. El propio indicador, el número 4 de los 12 existentes, realiza una cautela reconociendo que no todas las tipologías de contratos-objetos son óptimos para licitarlos de forma conjunta, pero que no hacerlo de forma habitual se considera que es desprestigiar la posibilidad de no contratar en la mejor relación calidad-precio, así como no aprovechar el conocimiento de estructuras especializadas, o individualmente una mejora de la capacitación de los medios adscritos a la contratación pública. Este índice considera que no sobrepasar el 10% de las contrataciones conjuntas respecto al total de procedimientos sitúa los poderes adjudicadores del estado en situación deficiente. En el año 2019 este umbral ha sido superado por los órganos de contratación de estados con menos población que España, el caso de Bélgica (12%), Dinamarca (19%), Finlandia (19%); pero también por estados regionalizados

.....

2 *Single market scoreboard. Public procurement*, Comisión Europea, 2020, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm) (Fecha de consulta: 3 de mayo de 2020).

como Italia (14%), descentralizados como Alemania (14%), o con poca relevancia de la administración local como el Reino Unido (26%). Estos tres últimos con una demografía superior a la del estado español. Por el contrario, España se sitúa en el año 2019 en un 1% de contrataciones conjuntas del total de procedimientos armonizados que ha sido constante desde el 2016, ya que el último año que se sobrepasó este mínimo porcentaje fue el 2015, con un 2%. El porcentaje del 1% de licitaciones conjuntas, el más bajo de la estadística, es compartido también por Bulgaria, Rumanía, o Islandia. Otros estados que no llegan al mínimo del 10% que la Comisión considera como deficiente son: Polonia (3%), Portugal (3%) o Francia (6%). O sea, que se puede considerar que los poderes adjudicadores del estado están a la cola de la «contratación colaborativa» y no fruto de un solo año, sino que es una constante contemporánea y en consecuencia arraigada a la cultura de compras e institucional de los poderes adjudicadores del estado español.

A partir del año 2007 aparece la expresión «racionalización técnica de la contratación» como título en la ley de contratos española, producto de la transposición de la directiva de contratación del año 2004, institucionalizando tres figuras diferentes: los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación y las centrales de contratación<sup>3</sup>. Si acudimos a la definición del verbo racionalizar<sup>4</sup>, aplicado a la contratación administrativa, podríamos entender que los diferentes legisladores bajo este epígrafe pretenden organizar y planificar mediante estos instrumentos las licitaciones que requieren, para aumentar la relación calidad-precio, conseguir economías de escala, optimizando o reduciendo los medios adscritos, y el tiempo que se requiere para realizar la contratación de los suministros, servicios y obras. Aunque su introducción se sitúa en aquel momento, especialmente en muchos órganos de contratación de universidades ya utilizaban expedientes de «contratos marco de selección de empresas» con subsiguientes procedimientos derivados como negociados u otros que se celebraban en muchos casos con la motivación de aminorar los periodos de contratación.

Consecuentemente, el análisis efectuado se centrará en estas figuras y soluciones que están previstas de forma relativamente poco prolífica en la legislación, aunque la tendencia ha sido en aumentar su regulación. Actualmente

.....

- 3 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios.
- 4 *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, Definición de racionalizar:
  - a. Reducir a normas o conceptos racionales.
  - b. Organizar la producción o el trabajo de manera que aumente los rendimientos o reduzca los costos con el mínimo esfuerzo.

están reguladas en el derecho interno en el Libro segundo, título I, capítulo II de la LCSP, que comprenden del artículo 218 al 230 LCSP. Estos instrumentos podrán ser promovidos como soluciones internas para la entidad local misma, así como sus órganos y entidades dependientes; pero también de forma colaborativa, mancomunada, con otros poderes adjudicadores que tengan unas necesidades similares; o en los últimos años, acudiendo a servicios de contratación especializados, la mayoría de ellos constituidos como centrales de compra pública.

De forma indistinta nos referimos con el mismo significado a denominaciones como *Central de compras*, fórmula mayoritariamente utilizada en la directiva, y habituales, recogidas o no en el derecho interno, de países como Francia (*Centrale d'Achat Public*) o Gran Bretaña (de forma indistinta, *Public Purchasing-Procurement Center*) para referirse a la Central de Contratación. También se encuentran de manera indistinta la referencia del Sistema Dinámico de Adquisición o Contratación, así como en genérico a las técnicas de racionalización, fórmula empleada para referirse a los sistemas de racionalización técnica de la contratación.

Que estamos ante una cuestión con dificultades para implementarse parece una evidencia. Pero ¿esta aplicación en el ámbito local tiene unas características o «patologías» propias? Si el ámbito privado tiene internalizadas las compras como un factor competitivo, para el ámbito público ¿también lo son? Con millares de poderes adjudicadores locales, el legislador ¿ha hecho previsiones que han tenido presentes la administración local y su impacto? La adhesión a los sistemas de compra y la supuesta pérdida de autonomía local ¿es un problema en la arquitectura de las técnicas de racionalización de la contratación? ¿Se han resuelto o interpretado de modo diferente? ¿Existen experiencias de éxito? Y, ¿cómo se deben financiar y ser?

## II. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

La optimización, racionalización, innovación e inclusive la investigación en las compras o contratación pública ha sido un entorno poco proclive a ser priorizado o sujeto a una revisión del mismo, en contraposición con el ámbito privado, donde tradicionalmente se han dedicado atención y recursos. Mientras las corporaciones, grupos empresariales y entidades privadas desde hace años han desarrollado un perfil del responsable de compras, y prestigiado o es-

pecializado el sistema de compra como mecanismo de competitividad, en el ámbito público –y especialmente el sector público local– ha ignorado, y en muchos casos denostados las capacidades y el factor estratégico de la compra pública.

En el ámbito público y atendiendo los principios rectores de la contratación administrativa, elevados en el frontispicio de la actuación de los órganos de contratación, tales como el de la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia en los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, se ha tendido a un fortalecimiento de los mismos y en muchos casos a inflacionar la vertiente jurídica-procedimental del itinerario administrativo provocando poca innovación en el marco de la contratación pública, por parte de los poderes adjudicadores y especialmente de las áreas técnicas adscritas a los mismos. Así en el *Informe sobre la modernización de la contratación pública, y el proceso de consulta y participación de operadores jurídicos y económicos* que conflujo en el *Libro sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE*, se afirma que en la contratación pública la parte jurídica ha sido «sobrestimada»<sup>5</sup>, y que, por el contrario, no ha habido una buena transferencia de conocimiento de las metodologías y buenas prácticas en compra pública que se han creado y existido en Europa. En ese mismo sentido se considera que se debe reclamar una atención especial y estratégica en la preparación<sup>6</sup>, formación y aumento de capacidades a operadores jurídicos, responsables políticos y a otros actores que participan en la contratación pública<sup>7</sup>.

.....

- 5 «(...) la parte legal del proceso de contratación pública no debe ser sobrestimada, la Comisión debe brindar también un mayor apoyo al aspecto práctico, por ejemplo, en la organización de intercambios de experiencias o del desarrollo de buenas prácticas y metodologías, y en el apoyo de programas de capacitación en los Estados miembros.(...)». *Informe sobre la modernización de la contratación pública (2011/2048(INI))*, Parlamento Europeo, sesión de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, octubre 2011, página 18.
- 6 «(...) es necesario garantizar el uso más eficiente de los fondos públicos y los compradores públicos necesitan estar en condiciones de contratar de acuerdo con las normas más exigentes de profesionalidad. Mejorar y respaldar la profesionalidad entre los profesionales de la contratación pública puede ayudar a fomentar el impacto de esta en el conjunto de la economía». *Recomendación 2017/1805*, Comisión Europea, 3 de octubre de 2017.
- 7 «(...) no solo a compradores locales, sino que incluir también a los responsables políticos y a otros agentes, especialmente a las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios sociales (...)». *Informe sobre la modernización de la contratación pública (2011/2048(INI))*, Parlamento Europeo, sesión de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, octubre de 2011.

## 1. EL PERFIL Y LA CAPACITACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO

Podemos considerar como demostración de las dos velocidades en la priorización de las compras en el sector público y privado algunos ejemplos. Uno de ellos es la dificultad de encontrar en la estructura de la administración Pública, especialmente la local de los municipios, y aún más en municipios con demografía mediana y pequeña, la existencia dentro de su organización política de la designación de una concejalía de compras o contratación. Si bien es verdad que en los últimos mandatos municipales esta realidad se ha mitigado y es un poco más frecuente, esta función se absorbe o asimila dentro de las atribuciones o competencias de hacienda, régimen interior, servicios públicos, etc., encontrando en limitadas situaciones la identificación competencial de la compra o contratación pública. Aunque no es objeto directo de este trabajo, indirectamente le afecta por lo que se refiere a las tareas de contratación, observamos que aún es más inusual encontrar áreas de innovación de la entidad o de los servicios públicos<sup>8</sup>.

Si ya es limitada la presencia en el cartapacio municipal de la identificación de la responsabilidad o competencia en la organización política, es también dificultoso encontrarnos con estructuras técnicas y administrativas focalizadas exclusivamente a la compra pública del ente local. Es evidente que en estructuras administrativas de entes locales con más población sí existe una estructura de compras o contratación, con dependencias jerárquicas-funcionales muy variadas: apéndice del ámbito de la secretaría, unidades propias de compras o contratación administrativa, descentralizada en los ámbitos funcionales de la administración, etc. Si bien la tendencia de esta tipología de entes de mayor población es constituir un área propia de contratación y/o compras.

Una segunda demostración de la diferencia de priorización entre los ámbitos públicos y privados puede ser la capacitación profesional, e implícitamente la existencia de recursos, redes, espacios de cooperación donde la compra se investigue, analice, o permita mejorar la capacidad de los perfiles profesionales adscritos a los procedimientos y decisiones de la compra pública. Por ejemplo, en el Estado existe desde 1981 la Asociación Española de Responsables de Compra (AERCE) que tiene por finalidad transmitir, publi-

.....

8 Algunos ejemplos del mandato municipal 2019-2023 son: Ajuntament de Ripollet. Ámbito de gobernanza. Población (2019): 37.132 habitantes. Ajuntament de Mollet del Vallès. Área de economía, innovación y servicios generales. Población (2019): 51.185 habitantes. Ayuntamiento de Gijón. Dirección General de Innovación. Población (2019): 271.430 habitantes. La Diputació de València en el mandato 2015-2019 la denominación de la Central de contratación era «*Central de serveis innovadors i sostenibles*».

car e impartir conocimientos y realizar investigación sobre todas las cuestiones de compra, contratación y aprovisionamientos. AERCE reúne a responsables de compras de medianas y grandes empresas, y tiene como objetivos la formación de las personas encargadas de las compras, así como la difusión de nuevas técnicas de compras, con el argumento de garantizar y aumentar la rentabilidad de las empresas por el peso relativo y total que supone para ellas la adquisición de bienes o servicios que sean menester<sup>9</sup>. En contraposición con la esfera pública actualmente en España no se tiene constancia de ninguna asociación, entidad, o plataforma que coordine, investigue o forme a los responsables de compras de los entes públicos. Es evidente que los marcos jurídicos, los objetivos y las prerrogativas son diferentes, pero también parece obvio que la inexistencia de cualquier tipo de realidad similar en el ámbito público delata una dificultad de mejorar las capacidades de compra de las organizaciones públicas, y particularmente las locales.

Asimismo, son ilustrativas diferentes consideraciones en el marco del Informe sobre la modernización de la contratación. Así se puede comprobar cómo se realiza una crítica al hecho de que no se haya diagnosticado como un error relevante en los trabajos previos el notorio desconocimiento y baja capacitación-especialización por parte de los actores que intervienen en la contratación pública. Una de las consecuencias que se cree provocada por esta deficiente situación son los cuantificables errores de procedimiento y desconocimiento de posibilidades de dar satisfacción a los intereses generales, con nulas estrategias en el sector público. En la misma consideración 35 del informe destaca la necesidad de incidir en un aumento del perfil profesional en los poderes adjudicadores pero también de los licitadores, encontrando un agujero en implementar políticas de formación en ambos lados, así como la reiteración de incrementar la transferencia de buenas o exitosas prácticas. Este mismo hilo argumental es expuesto en la consideración 36 concluyendo que un aumento de la profesionalización y de la formación de los licitadores beneficiaría un incremento de la competencia, y de este modo profundizar en las potencialidades del mercado interior de la contratación<sup>10</sup>, que

.....

- 9 La entidad AERCE afirma que en el ámbito privado «la adquisición de bienes y servicios es el factor de más peso en la formación de los costes de una compañía, por encima de los fiscales y los de personal, ya que supone de media el 75% del gasto total de las empresas». AERCE, [www.aerce.org](http://www.aerce.org). (Fecha de consulta: 27 de julio de 2020).
- 10 Se apunta que solo un 1,4% de los contratos públicos se concede a empresas de otro Estado miembro. *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre la modernización de la contratación pública*, Parlamento Europeo, Apartado 36, 2011.

no deja de ser siempre un objetivo de la Comisión Europea y de diferentes resoluciones del Parlamento Europeo<sup>11</sup>.

Y finalmente resulta aún más contundente, en el marco del considerando 53, la afirmación de que «la legislación no es la única clave para promover el cambio», comprendiendo que la construcción de estrategias o revisiones de la actividad contractual pública deben pasar por un aumento de la transferencia de conocimientos y buenas prácticas de los órganos de contratación, una instauración de incentivos para modular la equiparación de condiciones de las PYME y grandes corporaciones, y la «imperiosa necesidad» de aumentar los conocimientos, capacidades y profesionalización de las personas destinadas a la contratación y compra pública. Si aún añadimos el vector de minimización de las posibilidades de la corrupción, la fuerza e intensidad de tales recomendaciones, documentos y análisis aumenta. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es una de las primeras entidades internacionales que citan la necesidad de profesionalización en los procesos de contratación administrativa como mecanismo para evitar la corrupción en el uso de los fondos públicos<sup>12</sup>. En el año 2015 realiza una recomendación, e insta a sus estados miembros a asegurarse que los profesionales de la contratación tienen un alto nivel de integridad y capacitación, que se ofrezca a estos un sistema de carrera atractivo, protección a la injerencia política en el procedimiento, y un aumento de los enfoques colaborativos<sup>13</sup>.

## 2. FALTA DE EXPERIENCIA EN EL RECURSO A LAS TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

En este entorno, o en un estadio aún menos maduro por lo que se refiere a la valorización de la contratación administrativa pública, es en el que se introdujeron las previsiones de los diferentes sistemas de racionalización de la contratación administrativa. Se incorpora en el derecho interno tras la transposición de la Directiva 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios,

.....

11 Se considera que en el 2016 ascendía al 3,5% la contratación directa a empresas de otro Estado miembro, separando la directa e indirecta que también ha tendido a incrementarse. *Comisión Europea*, páginas 3 y 4. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-procurement\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf). (Fecha de la consulta: 20 de junio de 2020).

12 *Integridad en la contratación. Buenas prácticas* de la A a la Z. OCDE. 2009. <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf> (Fecha consulta: 3 de julio de 2020).

13 *Recomendación del consejo sobre Contratación Pública*. OCDE. 2015. <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf> (Fecha de la consulta: 3 de julio de 2020).

y actualmente producto de la transposición del bloque de directivas que entraron en vigor el 2014, especialmente la DCN. Esta no supuso un gran cambio, más allá de seguir previendo las mismas técnicas de racionalización de la contratación (acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de contratación) con algunas leves modificaciones o adaptaciones, que consiguieran clarificar y acabar con algunos debates interpretativos. Entre otros el hecho que para que un poder adjudicador pueda utilizar un acuerdo marco que haya celebrado una central de contratación es necesario que el poder adjudicador haya sido identificado en la convocatoria de la misma licitación<sup>14</sup>, o en la que se regula la distribución de responsabilidades entre los poderes adjudicadores que realicen una contratación pública esporádica<sup>15</sup>. Otras cuestiones fueron desarrolladas también con leves consideraciones y contenido por parte del legislador nacional en la LCSP, Capítulo II, «Racionalización técnica de la contratación», en sus cuatro secciones, que comprenden del artículo 219 al artículo 230 LCSP, y que abarcan las diferentes técnicas de racionalización. Es conveniente recordar que en marzo del año 2016 se publicó el dictamen del Consejo de Estado respecto al anteproyecto de LCSP en el que reiteraba la crítica de falta de concreción y mayor desarrollo de los artículos que regulaban la racionalización técnica de la contratación. Particularmente centrado en la fase de ejecución, y especialmente de los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición<sup>16</sup>.

La introducción mediante el derecho comunitario de estas técnicas de racionalización respondió a unas motivaciones, que en parte se han mantenido y que se pueden encontrar en diferentes análisis con los argumentos de buscar una mayor eficiencia de la administración, conseguir economías de escala, ahorros o simplificación en el procedimiento, y mayor profesionalización de las estructuras administrativas y técnicas de contratación<sup>17</sup>. Si bien es verdad que también se identificaba como una oportunidad de simplificar y agilizar el procedimiento administrativo mediante la incorporación, y más tarde obligación, del uso de los sistemas electrónicos en algunas de las técnicas de racionalización de la contratación.

.....

14 Artículo 37.1 DCP relacionado con el artículo 33.2 DCP.

15 Artículo 38 DCP.

16 Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo, del Consejo de Estado.

17 «Entre muchos, los sistemas de racionalización técnica de la contratación pública, permiten simplificar los procedimientos de contratación y al mismo tiempo reducir los costes que estos conllevan, lo cual responde a una tendencia natural de simplificación y mayor eficiencia de la Administración». MOREO MARROIG, Teresa, *Racionalización y acuerdos marco*, 2018, página 2.

Mención aparte merece un argumento que ha aparecido en los últimos años y especialmente en lo que se refiere a la centralización de la contratación y en un entorno de crisis económica. De forma intensa y mediante el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA) del 2013 se recomienda y apuesta por la centralización de la contratación de diferentes servicios, suministros y bienes con el reiterado argumento de una oportunidad de ahorro importante y optimización del gasto público<sup>18</sup>. Esta centralización de la contratación fue aplicada especialmente a partir del año 2012. En el citado informe aparece la cantidad de ahorro del trienio 2010-2012 de 59,3 M€ de la administración estatal propiciada mediante la centralización de la contratación<sup>19</sup>. La administración general del estado tuvo un papel activo y la entrada en la agenda política de la centralización de la contratación provocó que fuera puesta en valor en la agenda pública en el marco de los acuerdos del Consejo de Ministros. Las exposiciones de los ahorros se realizaron de contratos tan diferentes como el del suministro del parque móvil de vehículos, suministros médicos y farmacéuticos, o prestaciones como la limpieza de las infraestructuras de defensa. Si bien es verdad que a medida que se incrementaba la proactividad de la centralización, también aumentaban las críticas respecto a las lesiones sobre el mercado de la competencia especialmente, y de un impacto negativo respecto al acceso de las PYME en la contratación pública<sup>20</sup>.

Podemos considerar que fruto de este momento es donde aparecen las previsiones de la LRSAL respecto a las centrales de contratación locales que se tratan de impulsar con base en las previsiones de asistencia y cooperación local que ostentan las diputaciones provinciales, con la obligación de que los municipios de hasta 20.000 habitantes deban utilizar las centrales de contratación creadas por las diputaciones. Es curioso comprobar que algunas de estas centrales de contratación, algunas de las más activas por lo que se refiere

.....

- 18 Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada en octubre de 2012.
- 19 En la página 187 se describen las principales ventajas del modelo de contratación, resumidas en reducción de precios (con descuentos del 15-20% por economías de escala y por recompra de equipos); mayor agilidad en la tramitación; mayor concurrencia; mayor transparencia, y constituirse en apoyo a la implementación de políticas públicas. Las cifras de ahorro obtenidas mediante sistemas de adquisición centralizada fueron de 28,9M€; 20,8M€; y 9,6 M€ en los años 2010, 2011 y 2012 respectivamente.
- 20 Esta situación se va repitiendo en diferentes informes de la CNMC, en lo referente a la centralización como mecanismo perjudicial para las PYME, así como de los riesgos de cerrar el mercado durante cuatro años. Como ejemplos los informes CNMC/072/17 de sistemas y elementos de seguridad. CNMC/159/17 de vehículos turismos. CNMC/215/17 acuerdo marco de vehículos industriales pesados.

al número de objetos contractuales que ofrecen y al número de adhesiones y contratos basados, ya se habían creado con anterioridad, en un escenario de cooperación y no de obligación legal<sup>21</sup>, y en un momento en el cual el anteproyecto de LRSAL había sido criticado como invasivo y lesivo al principio de la autonomía local, y finalmente recurrida su constitucionalidad con un total de 9 recursos de inconstitucionalidad, uno de ellos por un importante número de entes locales en lo que se refiere al conflicto en defensa de la autonomía local<sup>22</sup>.

Por último, hay diferentes opiniones y análisis que consideran que la experiencia acumulada en la gestión de las técnicas de racionalización de la contratación, que no se encontraban en la cultura organizativa en el TRLCSP<sup>23</sup>, las diferentes crisis económicas, sociales –y la última sanitaria– y sus respectivos aprendizajes, los numerosos informes y análisis de juntas consultivas de contratación y resoluciones de los tribunales administrativos de contratación, han comportado que el legislador actual haya podido profundizar y sea una oportunidad para dar más recorrido al uso de la racionalización técnica de la contratación. Sería de esperar que esta experiencia acumulada comporte un auge y cierta homologación de su utilización respecto a otros países de la Unión Europea.

### 3. DISCIPLINA INSUFICIENTE

#### A. Respetto de los sujetos

En el año 2011, justamente 7 años más tarde de la aprobación de la directiva 2004/18/CEE que entronizaba las técnicas de racionalización de la contratación, y en el marco del proceso participativo del *Libro verde sobre la modernización de la contratación*, se realizan los trabajos técnicos para recoger la opinión de los operadores jurídicos y económicos de la contratación administrativa.

.....

- 21 Creación de centrales de contratación titularidad de diputaciones provinciales en el periodo 2008-2011: Diputació de València, 16 de julio de 2008. Diputació d'Alacant, 13 de enero de 2011. Diputación provincial de Guipuzcoa, 22 de febrero de 2011. Diputación de Badajoz, 28 abril de 2011. Diputació de Castelló, 19 de mayo de 2011. Diputación de Valladolid, 29 de diciembre de 2011. COLÁS TENAS, Jesús, *Las Centrales de contratación provinciales*, Cuadernos de Derecho Local, número 38, página 15.
- 22 Vid. STC 107/2017 que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.393 municipios.
- 23 Lo describe especialmente bien MOREO MAROIG, Teresa, *Racionalización y acuerdos marco*, 2018, página 5: «Al legislador actual se le ha transmitido una experiencia que no disponía el legislador del TRLCSP y esto se percibe. Se observa que diversos aspectos novedosos de la LCSP no son más que la legalización de muchas de las cláusulas que figuran en los acuerdos marco adjudicados por la DGRCC (...)».

Antes de que la Comisión Europea concluya los trabajos sectoriales. Así en estos trabajos previos es significativa la introducción del libro verde. Referenciando a la directiva del 2004 se considera que ya se introdujeron herramientas para la agregación de la demanda como las centrales de compras, así como diferentes recursos inicialmente no habilitados para la agregación, pero que podían utilizarse para esta finalidad como los acuerdos marco para varios poderes adjudicadores y que su resultado ha sido asimétrico. Ahondando en una visión no demasiado optimista del citado libro verde respecto a la evolución de los sistemas de compra agregada<sup>24</sup>, se reconoce que las diferentes partes interesadas en la contratación pública en la Unión Europea «deploran» la poca importancia y presencia de instrumentos de agregación en la actividad contractual de los poderes adjudicadores de la Unión Europea, así como de la precaria existencia de mecanismos de coordinación de la contratación entre la administración.

Parece plausible que un entorno jurídico no certero, así como una cierta no priorización de las políticas públicas relacionadas con las áreas de contratación pública, una baja tradición o cultura organizativa en compras públicas, y especialmente una insuficiente capacitación, especialización y dotación de recursos humanos en los entes locales serían causas por las que la racionalización técnica de la contratación no hayan tenido una implementación intensa ni habitual en los poderes adjudicadores de la administración local española.

Es ilustrativa de tal situación no consolidada, no pacífica, producto de un entorno jurídico no suficientemente certero, ni de una cultura organizativa institucional robusta en compra pública, las tres peticiones a tres juntas consultivas de contratación administrativa diferentes realizadas, –las dos primeras en el año 2009– sobre la viabilidad de concluir acuerdos marco por parte de diferentes poderes adjudicadores; la posibilidad de la creación de una Central de contratación por parte de un ente territorial diferente al municipio; y la última –del año 2014–, sobre la viabilidad de que un ayuntamiento y su patronato municipal realicen la licitación conjunta.

Es importante recrearnos en estos tres informes escogidos para entender tal inestabilidad de estas técnicas, estos instrumentos, y para entender la dificultad creada para su implementación y extensión.

.....

24 *Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*, Comisión Europea, enero 2011, página 25.

En el primero<sup>25</sup>, se resuelve la petición de la Consejería de Salud y Consumo de les Illes Balears con base en no tener claro con la entrada en vigor de la LCSP, que se pueda celebrar o concluir un acuerdo marco para ocho poderes adjudicadores del sector público sanitario, con niveles de sujeción diferentes a la normativa contractual. El informe de la junta consultiva de baleares en una visión estricta considera que no es posible sin una previsión en la normativa autonómica, con un análisis somero sobre el efecto directo de las directivas, y que sí que le parecería viable si se constituyera una Central de contratación.

En el segundo<sup>26</sup>, la Junta consultiva del Estado responde a la posibilidad de crear una central de contratación por parte de una entidad local, un Consell comarcal<sup>27</sup>. La respuesta de la Junta consultiva reconoce que la ley establece un principio general relativo a que la totalidad de las entidades del sector público se les permite centralizar su contratación, atribuyéndola a un servicio especializado, pero que en una interpretación rígida de la redacción de la ley de contratos se considera que las entidades locales que no sean Diputaciones Provinciales no puedan constituir centrales de contratación, indicando que sólo tenían la opción de adherirse a sistemas centralizados generados por la diputaciones, por las comunidades autónomas, o por el Estado. Se apostilla en la parte final del informe que las entidades locales que no sean diputaciones provinciales no pueden asociarse entre ellas para originar servicios especializados de contratación centralizada.

Y el tercer informe<sup>28</sup>, a petición de un ayuntamiento de 16.000 habitantes que contaba con un organismo autónomo para la gestión de las políticas de deportes<sup>29</sup>, y plantea que determinadas licitaciones por su complejidad y similar destino de la prestación puedan ser licitadas y/o contratadas conjuntamente. La junta consultiva aragonesa relaciona un informe previo esbozando tres posibles formas de operar en la contratación de los dos poderes adjudi-

.....

25 Informe 5/09, de 18 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación de les Illes Balears, sobre la posibilidad de que una o más entidades adjudicadoras concluyan un acuerdo marco.

26 Informe 27/09, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre la posibilidad de crear una central de contratación por parte de una entidad local.

27 Consell Comarcal del Vallès Oriental. Son 39 municipios y 409.638 habitantes (2019).

28 Informe 5/2014, de 3 de marzo de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón sobre la posibilidad de realizar licitaciones conjuntas entre una Entidad Local y un Organismo Autónomo de ella dependiente.

29 Ayuntamiento de Barbastro, capital de la comarca de Somontano de Barbastro, provincia de Huesca.

cadores<sup>30</sup>, y reconociendo que, aunque dos de los supuestos no estén previstos en la ley de contratos no vulneran principios del derecho europeo ni las reglas de la libre competencia. Y ya en aquel momento indicando que la DCN que acababa de aprobar el Parlamento europeo realizaba provisiones más extensas de las existentes hasta el momento, entre otras la contratación conjunta esporádica<sup>31</sup>.

Que dudas básicas sobre estas técnicas o instrumentos desde hacía años incorporados en el corpus normativo no se hubiesen resuelto, aclarado o internalizado por parte de los operadores jurídicos locales nos lo muestran diferentes informes de juntas consultivas de contratación que durante los años siguientes se van reproduciendo, matizando o incluso contradiciendo. Por lo que afecta más directamente a los entes locales, y a la posibilidad de crear centrales de contratación por parte de administraciones locales diferentes a las diputaciones provinciales, fueron de «descompresión» los Informes 10/2011<sup>32</sup> y el 10/2012<sup>33</sup> de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya. El primero resolviendo las peticiones de un consorcio de gestión de servicios de salud y servicios sociales en el cual sus estatutos le habilitaban como central de contratación para sus asociados; y el segundo a petición de un ayuntamiento de 2.000 habitantes sobre la posibilidad de constituir una Central de contratación municipal<sup>34</sup>. La Junta consultiva catalana relajó el posicionamiento que dos años antes había realizado la Junta consultiva del Estado en el informe citado anteriormente y al que se refiere en diferentes momentos<sup>35</sup>. El posicionamiento de la Junta consultiva catalana hacía una interpretación abierta, entiende que la ley de contratos al referirse a las diputaciones no era *numerus clausus* y se sintetiza en la frase textual «no parece necesario ni justificado limitar su creación, en el ámbito de la Administración local, a las Diputaciones Provinciales», que de una forma bastante si-

.....

30 Informe 12/2012, de 20 de julio, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

31 Artículo 38 DCN.

32 Informe 10/11, de 27 de octubre de 2011, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, por el que se resuelve la consulta sobre la posibilidad que el CCSAC actúe como órgano centralizado de contratación así como la determinación de cuales entes del sector público pueden actuar como órganos centralizados de contratación.

33 Informe 10/12, de 20 de julio de 2012, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, por el que se resuelve la consulta de un ayuntamiento sobre la posibilidad que un municipio pueda crear una central de contratación.

34 Ajuntament de Sant Llorenç Savall, comarca del Vallès occidental, provincia de Barcelona.

35 Informe 27/09, de 1 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contractación Administrativa del Estado, sobre la posibilidad de crear una central de contratación por parte de una entidad local.

milar «(...) oportuna, viable y conveniente» lo categoriza en el informe 5/2014 la Junta consultiva aragonesa.

Esta situación no pacífica se alarga casi hasta el día de hoy. Si bien es cierto que tal incerteza se ha mitigado con la aprobación del bloque normativo comunitario del 2014, en especial la DCN, y con la certidumbre del efecto directo de algunos preceptos a partir de abril de 2016. Pero el entorno jurídico certero se consigue en el reciente año 2018 con la entrada en vigor de la LCSP. Aunque es verdad que a día de hoy siguen apareciendo lagunas o dudas interpretativas, que se van perpetuando, como pueden ser la mecánica o instrumentalización de la adhesión, la arquitectura de la misma en los acuerdos marco, la posibilidad de adhesión posterior, que los sistemas de agregación –especialmente las Centrales de compras existentes– van resolviéndolas mediante regulación en reglamentos de los propios servicios, o hasta en la regulación en el mismo pliego.

## B. Respecto de los instrumentos para formalizar la cooperación

Una vez esbozados algunos de los problemas de los entes locales para utilizar de forma más intensa las técnicas de racionalización de la contratación de forma individual, se vislumbra como una alternativa que podría ser más común el hecho de utilizar la compra conjunta, contratación colaborativa, o creación de entornos de cooperación en la compra. Esta opción conlleva lógicamente una arquitectura administrativa, así como una gobernanza de la misma, que en la mayoría de veces abarcará decisiones en el ámbito político, administrativo y al mismo tiempo de análisis económico y técnico respecto a su viabilidad. Consecuentemente, la racionalización técnica de la contratación y en muchos casos su uso dependerá de un análisis de los diferentes niveles de la centralización de compras que en la LCSP se prevé, adaptándolo al ecosistema institucional en el que el ente local «habite», y atendiendo a los vectores político, técnico-administrativo y económico. Aunque tal y como apuntan diferentes análisis<sup>36</sup>, el concepto de compra conjunta es amplio para comprender desde la preparación de la documentación usual en lo que se refiere a pliegos administrativos y técnicos, o la realización conjunta de las consultas

.....

36 Este argumento lo desarrolla CÓRCOLES GALLEGRO, Isabel, «Novedades en la centralización de compra en la ley 9/2017 de contratos del sector público», *Revista Española de Control Externo*, 2018, página 197, añadiendo «Aunque ningún reparo ha podido oponerse a las formas informales de compra conjunta, es posible concluir que en tanto en cuanto no media prohibición expresa en contrario Derecho español, ya antes de la trasposición de las nuevas Directivas podían realizarse actividades de compra conjunta a través de un único procedimiento de contratación».

preliminares, hasta un abanico en que los poderes adjudicadores realicen un procedimiento conjunto, o que confíen a un tercero la gestión de todo el procedimiento, ya sea por uno solo o para varios órganos de contratación.

Seguramente en un entorno no suficientemente consolidado, con el recorrido de la profesionalización del contratador público aún por concluir, y con culturas organizativas alejadas de la cooperación en la contratación pública, y el celo de la contratación de cada ente local, una de las dificultades es la instrumentalización de la citada cooperación en el marco de las técnicas de racionalización de la contratación. Así, en los últimos años recordamos solo el informe del año 2014 de una junta consultiva ante las dudas que pudieran licitar conjuntamente un ayuntamiento y su organismo autónomo<sup>37</sup>, considerándolo viable y oportuna la licitación conjunta «mediante cualquier acuerdo, convenio o relación municipal», que se ha consolidado como una de las vías más utilizadas la de la adhesión a los acuerdos marco. Un acuerdo marco ya sea promovido por una administración matricial respecto a los entes participados o dependientes, o de otra entidad que, promoviendo esta técnica, independientemente de la constitución o no como Central de contratación, haya previsto o habilitado la posibilidad de la adhesión de otros poderes adjudicadores.

El reflejo de esta importancia se puede comprobar en las últimas –y casi únicas– informaciones estadísticas sobre el uso de las técnicas de racionalización de la contratación que podemos consultar mediante el Informe OIRESCON de diciembre de 2019, efectuando la explotación de los datos contractuales del año 2018. Aunque se trate de información dependiendo del hospedaje de su perfil del contratante, más detallada en los órganos de contratación que lo tienen alojado en la PLACSP del Estado<sup>38</sup>, y menos en aquellos que usan plataformas autonómicas propias. Con la lectura de la información agregada de los perfiles del contratante se puede verificar que la Administración local representa un 23,73% de la utilización de los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición, sin contar con territorios muy dinámicos y con mucha población<sup>39</sup>, especialmente País Vasco (94 contratos basados AM),

.....

37 Reiteramos el Informe 5/2014, de 3 de marzo de 2014, de la JCCAr sobre la posibilidad de realizar licitaciones conjuntas entre una entidad local y su organismo autónomo mediante cualquier acuerdo, convenio o relación municipal.

38 Territorios donde utilizan PLACSP: Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Illes Balears, Extremadura, Cantabria, Aragón, Castilla-León, Canarias, Región de Murcia, ciudades de Ceuta y Melilla.

39 *I Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España*, OIRESCON, diciembre de 2019, páginas 105 y 106. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/27901388->

Galicia (102 contratos basados AM), Andalucía (170 contratos basados AM) y singularmente Catalunya (750 contratos basados en AM), que presumiblemente comportarían incrementar el porcentaje ponderado de la administración local. Redundando esta posibilidad en el mismo informe se considera que «la utilización de instrumentos de racionalización (considerando conjuntamente todos) se puede señalar que es más intensa por este orden Catalunya, Andalucía, País Vasco y Galicia<sup>40</sup>.»

Precisamente uno de los cambios entre el TRLCSP y la LCSP fue la clarificación en el artículo 219 LCSP de que uno o varios órganos de contratación del sector público podían celebrar acuerdos marco. Tal redacción superaba la referencia vigente en el derecho interno de «los órganos de contratación del sector público» que, como hemos señalado, había comportado diferentes interpretaciones. Esta figura con la perfección del redactado adaptándola a la DCN ha sido determinante en el proceso de utilización del acuerdo marco facilitando diferentes fórmulas de cooperación intra e interadministrativa. Permite que la cooperación sea para dar respuesta, con más o menos voluntad de estabilidad, a una colaboración de una licitación, y en algunos casos como prolegómenos de un aumento de la cultura de compra conjunta sin la necesidad de crear una Central de contratación como órgano especializado.

En consecuencia, tal como veremos en el próximo capítulo, la arquitectura de uso más extendida por parte de los entes locales, que utilizan prioritariamente el Acuerdo marco es la de la adhesión, ya sea entre una licitación entre poderes adjudicadores de una administración matricial; o la adhesión a sistemas externos de otras administraciones, entidades, o centrales de contratación especialmente de diputaciones provinciales y entidades municipalistas. Esta adhesión en muchos casos está conformada como bifásica: una primera genérica al sistema agregado, y una adhesión específica para cada acuerdo marco. Aunque esta es la arquitectura administrativa generalizada, se han encontrado algunas excepciones de encomienda de gestión y delegación de competencia de la contratación de objetos concretos que serán tratados en la casuística del siguiente apartado.

.....

df3a-434d-8a47-3356a7c11261/INFORME+SUPERVISION+OIRESCON+2019.pdf?-MOD=AJPERES (Fecha de consulta: 3 de julio de 2020).

40 Vid. Informe OIRESCON, página 107.

### III. ADHESIÓN DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES A LOS SISTEMAS DE RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN: ANÁLISIS DE CASOS

#### I. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Durante muchos años la única forma para acudir a sistemas centralizados de compra o instrumentos de racionalización de la contratación por parte de los entes locales, si no eran creados o impulsados por ellos mismos, era mediante la Subdirección general de Compras, dependiente de la Dirección general de Patrimonio del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. A partir del Informe CORA, y como una de las líneas estratégicas que se desprenden, se crea la DGRCC<sup>41</sup>, otorgando más relieve político y orgánico a la contratación pública con la creación de la dirección general<sup>42</sup>, y al mismo tiempo, con una denominación inequívocamente clara: la utilización de la racionalización técnica de la contratación y la centralización de la misma.

Actualmente, el sistema agregado es una atribución y responsabilidad de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) del Ministerio de Economía y Hacienda. En estos momentos se denomina *Sistema estatal de contratación centralizada*. El sistema actúa prioritariamente mediante dos tipos de arquitectura administrativa: Contratos Centralizados y Acuerdos Marco<sup>43</sup>. Por lo que se refiere al catálogo –terminología que se consolidó popularmente como el catálogo de patrimonio– y objetos que se licitan es un elenco amplio<sup>44</sup> y en el que destaca por volumen económico el acuerdo marco de suministro eléctrico<sup>45</sup>, y por el número

.....

- 41 Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el RD 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- 42 Se suprimieron dos subdirecciones generales de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, pero aún era más relevante la sustitución de la Junta de Contratación del Ministerio por la nueva Secretaría de la Junta de Contratación Centralizada. Finalmente se incardinaba en la DGRCC la Subdirección General de Compras, hasta el momento dependiente de la Dirección General de Patrimonio del Estado.
- 43 En enero de 2019 estaban en vigor 14 Acuerdos marco y 7 Contratos Centralizados. <http://catalogocentralizado.minhfp.es/pctw/Acceso/consultaCatalogo/consultaCatalogo.aspx> (Fecha consulta: 21 de junio de 2020).
- 44 Suministros de software, vehículos de diferentes tipologías, motocicletas, mobiliario de despacho, geriátricos, etc. Servicios como limpieza, seguridad, viajes, distribución postal, etc. [http://catalogocentralizado.minhfp.es/pctw/Publica/Tipos\\_Producto.aspx](http://catalogocentralizado.minhfp.es/pctw/Publica/Tipos_Producto.aspx) (Fecha consulta: 3 de septiembre de 2020).
- 45 El AM de suministro eléctrico supone casi el 4% del total de los contratos, pero su importe es casi el 30% del total de la contratación basada en Acuerdos Marco. <https://contratacioncentralizada.gob.es/dg-en-cifras> (Fecha consulta: 3 de septiembre de 2020).

de expedientes derivados y entes que están adheridos el de material de oficina<sup>46</sup>.

Este sistema está estipulado para la Administración General del Estado, sus respectivos Organismos autónomos, la Seguridad Social y otras Entidades públicas estatales que se consideran ámbito subjetivo obligatorio de la contratación centralizada<sup>47</sup>, y en que los objetos licitados solamente se les permite tramitar la petición de excepcionalidad de la utilización del sistema<sup>48</sup>. Precisamente las demandas de poderes adjudicadores para excepcionar la contratación están estabilizadas, con ligera tendencia ascendente, a más de 2.000 peticiones anuales<sup>49</sup>.

En el caso de la administración local es posible, de forma voluntaria, que los poderes adjudicadores locales puedan adherirse al sistema y utilizarlo para contratar suministros, bienes y servicios, aunque su utilización en relación con el número de entes locales del estado es realmente marginal al no llegar a 450 entes locales<sup>50</sup>. La adhesión de los entes locales la podemos considerar bifásica. En una primera fase la entidad local realiza una petición de adhesión genérica a la Central de contratación, mediante la DGRCC, de acuerdo con el artículo 229.2 LCSP. Como se puede comprobar la adhesión implica la manifestación de la entidad de integrarse en el régimen general de funcionamiento de la Central de Contratación del Estado sin relacionar aún los acuerdos marco a los que se adherirá-usará posteriormente. En una segunda fase, la entidad local de manera voluntaria se debe adherir específicamente al acuerdo marco que implica la obligación de la entidad adherida de efectuar

.....

46 El AM de material de oficina supone el 25% de los contratos, pero su importe es el 0,5% del importe contratado. <https://contratacioncentralizada.gob.es/dg-en-cifras> (Fecha consulta: 3 de septiembre de 2020).

47 En la última relación publicada por la DGRCC en junio de 2020 ascienden a 184 entidades como ámbito subjetivo de la contratación centralizada obligatoria. <https://contratacioncentralizada.gob.es/comomeadhiero/adhesionvoluntaria/listado> (Fecha de la consulta: 22 de julio de 2020).

48 En los artículos 4 y 5 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, se regulan las autorizaciones de contratación al margen de los CC y AM establecidos en el sistema de contratación centralizada estatal para aquellos órganos de contratación que estando obligados en el sistema consideran que concurren circunstancias que lo justifican.

49 En el año 2017 fueron 2075 peticiones, en el 2018 ascendieron a 2171. *I Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España*, OIRESCON, diciembre de 2019, páginas 114 y 115.

50 Se detalla que a fecha 31 de diciembre 2018 estaban adheridas 439 entidades locales, mayoritariamente ayuntamientos. Memoria 2018 Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, DGRCC, 2019, páginas 27 y 28, <https://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/103621/Memoria+DGRCC.pdf/c3f2c682-fd73-40eaae8-02f78df0ba2a> (Fecha de consulta: 22 de julio de 2020).

todas las contrataciones a través del mismo salvo cuando los bienes adjudicados o el régimen de prestación de los servicios no reúna las características indispensables que satisfagan a la entidad. Ni en la memoria ni en el informe OIRESCON aparecen reflejadas las peticiones segregadas de las entidades locales, ni tampoco el porcentaje que representan sobre las 2.000 peticiones de excepción de cada ejercicio que se debe suponer que son del ámbito subjetivo obligatorio de la AGE. La tramitación de los contratos basados debe ser tramitada con una aplicación informática propia conocida como Conecta-Centralización.

En la última memoria publicada por la DGRCC se reporta que en el año 2018 se gestionaron los contratos basados de los 17 acuerdos marco que se encontraban en vigor<sup>51</sup>. La arquitectura de utilización es según si se han fijado todos los términos, y las previsiones del pliego con base en una autorregulación. Se estipula que al órgano de contratación una vez aprobada su adhesión se le permite realizar directamente la propuesta de adjudicación que será tramitada a la DGRCC. En otros acuerdos marco es necesario proceder a una segunda licitación para seleccionar al adjudicatario. En todos los acuerdos marco –exceptuando uno– se prevén supuestos en los pliegos por los cuales es necesaria una segunda licitación, incluso aunque tengan todos los términos fijados en el acuerdo marco.

En algunos acuerdos marco la segunda licitación es obligatoria en todo caso, en 6 de los 17 AM. La tramitación del expediente y la propuesta de adjudicación del contrato basado en las adquisiciones que no requiere una segunda minilicitación son mediante la aplicación informática propia, anexando obligatoriamente una memoria justificativa. Por el contrario, cuando es necesaria una segunda licitación en base a la selección del acuerdo marco, y dependiendo de cuál sea, se requiere informe previo favorable de la DGRCC, regulación del minipliego administrativo de licitación, la invitación a las empresas, propuesta de adjudicación con diferente documentación ya estipulada. La tramitación de los contratos basados en un acuerdo marco que no requiera segunda licitación la propuesta de adjudicación suele tramitarse en un plazo inferior a 7 días, a excepción del suministro de papel que alcanza los 15 días<sup>52</sup>. Por otra parte, en los contratos basados en los que es necesario realizar una segunda licitación se prevé una revisión y aprobación por parte de la DGRCC que analiza sobre todo el clausulado derivado y que según la

.....

51 Vid. Memoria 2018 DGRCC, 2019, páginas 27 y 28 (Fecha de consulta: 22 de julio de 2020).

52 *I Informe de Supervisión de la Contratación Pública de España*, OIRESCON, diciembre de 2019, página 112.

DGRCC se resuelve en el plazo de 5 días hábiles. Una vez autorizada la licitación derivada se puede proceder a solicitar las ofertas, valorarlas y formular la propuesta de adjudicación a la misma DGRCC.

Consecuentemente, es un sistema con una gran tutela por parte del órgano de contratación agregador, y en el cual requiere unos importantes medios materiales y humanos para la intervención que prevé y para poder cumplir los plazos esperados de conclusión de los contratos basados. Pero, por otra parte, se consigue una eficaz uniformidad en los citados procedimientos basados y en la garantía de no alejarse de lo establecido en el marco general, así como una fuente de información de las pautas de contratación de los entes que utilizan el sistema. La utilización o adhesión al *Sistema Central de Contratación Centralizada* no tiene coste por parte de las administraciones locales que se adhieren o utilizan.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

En un estado compuesto en el que las competencias de educación, sanidad y parcialmente servicios sociales son de titularidad autonómica, las necesidades y volumen de contratación de los poderes adjudicadores autonómicos son elevados<sup>53</sup>. Así, si analizamos las cantidades agregadas del Registro de Contratos del Sector Público disponible, más de la mitad de los contratados son realizados por el Sector público autonómico<sup>54</sup>. A diferencia de la controversia antes expuesta en el ámbito local sobre la posibilidad de crear centrales de contratación y utilizar las técnicas de racionalización de la contratación, a las CCAA se les ha posibilitado siempre crear sus centrales de contratación según prevean sus propias normas, o adherirse al sistema de contratación estatal. La administración autonómica, en líneas generales, tampoco ha desplegado una gran actividad en la compra pública cooperativa y ha ayudado a seguir en la parte más baja de la Unión Europea en los usos de contrataciones que aúnen más de un poder adjudicador y la contratación agrupada. Si hemos apuntado que la administración autonómica supone más del 50% de contratos públicos, el peso de utilización de AM o SDA sobre el total era 25%<sup>55</sup>. La consecuencia es que

.....

53 No es objeto sectorial de este estudio, pero analiza de forma pormenorizada GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, *La racionalización de la contratación pública en el ámbito de la sanidad*. Ponencia en el volumen 22, XXI Congreso. 2012. [http://www.ajs.es/sites/default/files/2020-05/volExtra2012\\_b03\\_Ponencia.pdf](http://www.ajs.es/sites/default/files/2020-05/volExtra2012_b03_Ponencia.pdf).

54 Registro de Contratos del Sector Público de 2017. Total: 233.935 contratos / Sector público estatal: 22.594 / Sector público autonómico: 118.535 / Sector público local: 81.169 / Universidades: 3.244 / Mutuas: 8.393. Publicados en diciembre de 2018.

55 Concretamente un 25,18%. Información de la naturaleza de los órganos de contratación que utilizan la PLACSP en el año 2018. Vid. Informe OIRESCON, página 104.

muchas entidades locales tampoco han tenido la oportunidad de emplear estos mecanismos, ante la inexistencia de los mismos en muchos territorios, o en algunos casos en una no previsión de su adhesión a los sistemas autonómicos, o en no tener un despliegue de las necesidades-objetos contractuales que requieren las entidades locales a satisfacer.

Un indicador del poco desarrollo de los sistemas autonómicos de compra agregada es que no fue hasta el 2018 que se realizó la primera reunión formal de centrales de contratación autonómicas, auspiciada por la DGRCC<sup>56</sup>. La reunión se denominó *Foro de Centrales de Contratación Autonómicas* y tuvo representación de todos los responsables de las centrales autonómicas, y en el caso de no existir, las unidades de contratación. En los motivos que se explicitaron para efectuar este foro era la pretensión de «crear una red para el conocimiento mutuo de los distintos modelos organizativos y procedimentales de la centralización de la contratación en España, a nivel del Estado y de las Comunidades Autónomas, y para el intercambio de experiencias y buenas prácticas, en aras de una mayor especialización y profesionalización de la contratación pública». No consta que hubiera una segunda sesión del foro ni tampoco que se haya producido una cierta institucionalización como herramienta de coordinación o plataforma de intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Para seleccionar un sistema autonómico de racionalización de la contratación para hacer un análisis respecto a su relación y adhesión del sector público local, he priorizado una Comunidad Autónoma de las que tuvieran transferidas o cedidas en primera generación las competencias de sanidad y educación y que tuviera central de contratación. En el caso de Catalunya estas transferencias se materializaron a principios de los años ochenta<sup>57</sup>.

A nivel departamental se constituyeron las comisiones de suministros que se articularon como órganos de contratación de servicios, bienes y suministros entendiéndose como compartimentos estancos. Así, el 1984 se regularon las citadas comisiones de los departamentos y organismos autónomos creando la *Comissió Central de Subministres de la Generalitat de Catalunya*,<sup>58</sup> actuando

.....

56 Se realizó el 29 de mayo de 2018 en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

57 El traspaso de sanidad se produjo el 15 de julio de 1981 mediante el decreto de transferencias que puso en marcha el traspaso de servicios e instituciones a la Generalitat de Catalunya, la articulación del mapa sanitario en 1983, y la creación del *Institut Català de la Salut (ICS)*.

58 Decreto 214/1984, de 5 de julio, en el que se regulan las comisiones de suministros de los departamentos y organismos autónomos y se crea la *Comissió Central de Subministraments*.

sobre todo en el desarrollo de la contratación de los contratos más comunes pero sin una estructura y misión muy determinada en la centralización. Desde la creación de la comisión y la internalización de las políticas de compra pública su incardinación –seguramente por efecto mimético con la AGE–, ha estado en la *Direcció General de Patrimoni del Departament d'Economia i Finances*<sup>59</sup>. No es hasta el año 1993 que la comisión se organiza y se le atribuyen competencias para la contratación de suministros de la Generalitat de Catalunya<sup>60</sup>. Posteriormente, en el año 2001 se les atribuye un ámbito objetivo añadiendo servicios complementarios o derivados de suministros con carácter obligatorio para los departamentos, y un refuerzo y ampliación de su ámbito subjetivo obligatorio en lo que respecta a la administración autonómica. Otro aspecto a destacar en este itinerario de la racionalización de contratación es, a finales de 2010, la reestructuración del ámbito de la contratación pública<sup>61</sup> y la creación de una novedosa *Oficina de Supervisió i Avaluació de la Contractació Pública (OSACP)*<sup>62</sup> a la que, aun manteniendo la existencia de la *Comissió Central de Subministraments*, se le atribuía un papel de liderazgo en la contratación pública y en delegarle la misión de la implantación de la evaluación, transparencia, acceso a las PYMES, y contratación estratégica<sup>63</sup>. Es mediante la OSACP que a inicios de 2014 se lleva a cabo una de las primeras regulaciones del estado en materia de consultas preliminares y autolimitación máxima de 2 años por acuerdo marco, atendiendo las críticas de cerrar el mercado durante periodos muy largos producto de longevos contratos basados en los acuerdos marco<sup>64</sup>.

.....

- 59 Diferentes denominaciones. En la legislatura 2018-2021: *Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda*.
- 60 Decreto 313/1993, de 24 de noviembre, sobre organización y competencias para la contratación de suministros de la *Comissió Central de Subministraments* de la Generalitat de Catalunya.
- 61 Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.
- 62 La OSACP creada el 18 de enero de 2011. Actualmente las funciones han sido asumidas por una subdirección general dependiente de la *Direcció general de Contractació Pública*.
- 63 *Instrucción 1/2014, de 9 de enero, de la Directora de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la contratación pública*. En mayo del 2014 la CNMC interpuso recurso contencioso-administrativo contra el apartado 3.9 que regulaba aspectos relacionados con los criterios de adjudicación obligando el de la proximidad de las delegaciones, o la estructura de gestión de las empresas participantes. En el 2016 se modificó la instrucción eliminando los aspectos que habían sido recurridos.
- 64 Especialmente relevante la lectura crítica que realizó la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO). *Acuerdos marco en el ámbito de la Contratación Pública: Guía para un uso procompetitivo*, ACCO, 2013, [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documentos/actius/actuacions/03\\_guia\\_acord\\_marc\\_contr\\_publica\\_esp.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documentos/actius/actuacions/03_guia_acord_marc_contr_publica_esp.pdf) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

Actualmente, el sistema de compra pública de la Generalitat de Catalunya es de vinculación obligatoria para los departamentos de la Generalitat y voluntaria para las entidades adheridas al *Sistema central d'adquisicions*. Las entidades que se pueden adherir con este carácter voluntario son los organismos y entidades del sector público de la misma Generalitat, las universidades públicas, así como las instituciones públicas de Catalunya. Se cita expresamente la posibilidad de que las entidades locales se puedan adherir al sistema de compra pública corporativa. En estos momentos constan 363 entidades adheridas, de las cuales 194 son entidades locales, entre ellas más de 140 ayuntamientos<sup>65</sup>.

La arquitectura administrativa que utiliza la Generalitat de Catalunya es mediante contratos centralizados o acuerdos marco, siendo estos últimos el procedimiento habitual a excepción de los contratos centralizados de vehículos<sup>66</sup>. Aunque la determinación del objeto y necesidades son las que prioriza la administración autonómica, la mayoría de acuerdos marcos pueden ser empleados por las entidades locales con algunas excepciones<sup>67</sup>. La participación o adhesión al sistema de adquisiciones del sector público de la Generalitat consta también de una adhesión genérica y se formaliza su aceptación mediante un convenio en el cual queda reforzada su adhesión voluntaria, así como la posibilidad de participación de la entidad local en otras centrales de compra cuando los procedimientos u objetos no respondan a sus necesidades concretas. De esta manera, en diferentes acuerdos marco la adhesión y convenio no es suficiente para poder realizar posteriormente el contrato basado (por ejemplo, sí es suficiente para ser destinatario en el de energía o papel), y se solicita que la entidad local realice una adhesión específica al acuerdo marco mediante un correo electrónico habilitado del gestor del contrato de la entidad adherida. La adhesión y utilización del *Sistema Central d'Adquisicions* es gratuita para los entes con vinculación de la Generalitat de Catalunya, así como para los entes locales y otras entidades que utilizan la adhesión a sus acuerdos marco.

.....

65 *Comissió Central de subministraments*. <https://contractacio.gencat.cat/web/.content/gestionar/compra-centralitzada/adherir/entitats-adherides.pdf> (Fecha de la consulta: 7 de julio de 2020).

66 De 12 familias u objetos diferentes, 11 son acuerdos marco y 1 contrato centralizado. <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/compra-centralitzada/cataleg-bens-serveis/> (Fecha de la consulta: 7 de julio de 2020).

67 El contrato de servicios de riesgos laborales, el de servicios postales y el suministro material de oficina.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### A. Centrales de contratación de asociaciones de entes locales

La constitución de centrales de contratación por parte de entidades de municipios surgió como una posibilidad no exenta de cierta polémica, tal como recuerda Jesús Colás<sup>68</sup>. De hecho, podemos considerar como primer antecedente para su uso la petición de informe a la Junta consultiva de contratación en el 2001 sobre si un ayuntamiento podía contratar un servicio a través de la FEMP<sup>69</sup>. La respuesta a la pregunta planteada fue clara: no existía habilitación legal para que una entidad como la FEMP pudiese ejercer esta potestad pública y, por otra parte, al ser una entidad privada no le era aplicable la legislación de contratación pública, por lo que los contratos que pudiera celebrar no podían tener tal naturaleza administrativa. Este muro frontal queda totalmente superado a partir de la modificación de la disposición adicional quinta de la LBRL, que se refiere a las asociaciones de entidades locales, a partir de la entrada en vigor de la LRSAL. Así, por el desarrollo del apartado es clave recordar en su artículo primero, apartado 35, se determina que: «Conforme a lo previsto en el artículo 203 TRLCSP, estas asociaciones podrán adherirse a dichas centrales para aquellos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquellas de acuerdo con las normas previstas en ese Texto refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las administraciones públicas». Es evidente que a partir de esta habilitación muchas entidades de entes locales se podían plantear la constitución de centrales de contratación, pero el resultado de esta apertura ha sido modesto por lo que se refiere al número y usabilidad. Se puede considerar como más significativas por el número de adhesiones y trayectoria la de la *Associació Catalana de Municipis i Comarques* (ACM) que tiene más entidades locales adheridas, más acuerdos marco y que anteriormente a la previsión ya operaba desde el año 2009; y la de la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) desde el 2014 para todo el territorio estatal. Otros ejemplos son la *Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha* (FEMPCLM), y de forma más modesta con un solo acuerdo marco la *Federació d'Entitats de les Illes Balears* (FELIB).

##### *a) Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM)*

Como se ha introducido previamente, en Catalunya desde el 2009 la ACM de modo individual y/o mediante una participación mayoritaria en el Con-

.....

68 Vid. Obra citada.

69 Informe JCCA 19/01, de 3 de julio de 2001.

sorci Català pel Desenvolupament Local (CCDL), constituido conjuntamente con cinco *consells comarcals*<sup>70</sup>, estaba actuando formalmente como sistema de agregación de compra.<sup>71</sup> En el periodo que comprende del 2009 al 2012 gestionaban dos contratos, mediante el instrumento del Acuerdo marco de un solo adjudicatario con todos los términos fijados<sup>72</sup>. Es a partir del 2012 que empieza una eclosión por varios factores: se empieza una tarea de detección de necesidades de contratación de los entes locales, se estructura un área dentro de la ACM dedicada a la central<sup>73</sup>, y se incorporan las Diputaciones de Girona, Lleida y Barcelona como instituciones miembros de pleno derecho y con presencia en la Asamblea general y en la Comisión ejecutiva<sup>74</sup>. Al margen del CCDL conformado como sistema de contratación agregada, el 2014 a partir de la habilitación de la LBRL la ACM constituye una Central de contratación<sup>75</sup>. Desde el 2015 hasta el día de hoy, el modelo institucional y funcional del sistema viene marcado con que el Comité ejecutivo ACM aprueba la planificación de las licitaciones y encomienda al CCDL la tramitación de los expedientes. El CCDL acepta el encargo y lo tramita hasta su formalización. El pliego ya determina que en fase de ejecución sea gestionado, previa cesión, por la Central de contratación de la ACM. A destacar en el procedimiento la instrucción que desde septiembre de 2014 regula las consultas preliminares de mercado de forma obligatoria, con un procedimiento singular adaptado a las necesidades del sistema de contratación agregada de la central<sup>76</sup>.

Actualmente, esta central de compras es la que más entes locales tiene adheridos del Estado, y al mismo tiempo que la utilizan: 1.240. Estos están contratando o han contratado mediante alguno de los 16 acuerdos marco en vigor. De la penetración de esta central son muestra algunas cifras: de los

.....

70 Consells comarcals de l'Anoia, el Pallars Jussà, l'Alt Camp, la Segarra y el Pla de l'Estany.

71 La Asamblea General de CCDL acordó el 17 de diciembre de 2009 modificar los estatutos y crear un sistema de contratación agregada para dar Servicio a los entes locales de Catalunya.

72 El acuerdo marco de mediación de seguros y el de la prestación de una póliza de responsabilidad civil y patrimonial, y el contrato de suministro de energía eléctrica de baja tensión. El primero licitado y formalizado por la ACM y el segundo por el CCDL

73 Gabinet d'Estudis i Programes de la ACM.

74 La Asamblea General del CCDL aprueba la incorporación de las Diputaciones de Girona y Lleida el 30 de octubre de 2012, y de la Diputación de Barcelona el 21 de julio de 2015.

75 Vid. Modificación a partir de la disposición adicional quinta LRSAL.

76 *Instrucción interna 1/2014, de 30 de septiembre, sobre el procedimiento y actuaciones a realizar con el motivo de las consultas preliminares de mercados que se realicen por el CCDL en las licitaciones de Acuerdos marco y adquisiciones centralizadas de suministros y servicios con destino a los entes locales de Catalunya*. Revisada a partir de la entrada en vigor de la LCSP, en la versión de la Instrucción 1/2018.

947 existentes en Catalunya, 850 han usado la central de contratación como mínimo en un contrato. Todos los 41 consells comarcals, las cuatro diputaciones provinciales y 345 entes dependientes de entidades locales, básicamente de ayuntamientos<sup>77</sup>. La técnica de racionalización que ha empleado siempre ha sido la del acuerdo marco, en el formato de un solo adjudicatario o el de selección de varios operadores<sup>78</sup>, aunque en el reglamento de la central se prevé la posibilidad de tramitar contratos centralizados, u otros sistemas de contratación. Los contratos abastan desde contratos puramente de suministro (eléctrico, vehículos, equipos informáticos, etc.), servicios (mantenimiento de ascensores, mediación y pólizas de seguros, auditorías económicas, etc.) a mixtos de suministro y servicios (eficiencia energética, desfibriladores, etc.), pero en ningún caso contratos tipificados de obras y otras previsiones legales posibles. Los cuatro acuerdos marco con más entes locales adheridos son el eléctrico (926 entidades locales), mediación y pólizas de seguros (672), suministro de papel (372) y equipos de impresión y multifunción (354).

Por lo que respecta al sistema de adhesión, ha mutado en estos años y sobre todo a partir de la entrada en vigor de la LCSP. Así actualmente se prevé una adhesión genérica a la central de contratación, específica y obligatoria en los acuerdos marco de suministro de electricidad y gas (donde se deben añadir los puntos de consumo que se adhieren-contratan mediante el contrato basado), y en el resto de acuerdos marco no es necesaria la adhesión específica si está realizada la genérica y el ente local aparece como posible destinatario en los documentos anexos al PCAP, en donde se categoriza a los entes según si han realizado la adhesión genérica, si ya están contratando el objeto –según sea un Acuerdo marco que ya se estuviera ejecutando– o aquellos que tienen la posibilidad de adhesión, pero que nunca la han realizado<sup>79</sup>.

Los órganos de contratación de las centrales de contratación del sistema (ACM y CCDL) son órganos colegiados. En el caso del CCDL la Comisión ejecutiva, y en el de la ACM, por lo que respecta a la función de central de contratación era la Secretaría general, sin embargo desde el 2019 lo es la Comisión de presidencia. Otras singularidades del sistema de la Central de la ACM son que, a diferencia de otros modelos, el personal es propio de la entidad, que el sistema de financiación de la estructura, para elaborar licitaciones, se-

.....

77 Información facilitada por la «Central de compres de la ACM» (Fecha de la consulta: 9 de septiembre de 2020).

78 Inicialmente 198.3 y 198.4 TRLCSP, y actualmente 221.3 y 221.4 LCSP.

79 En los diferentes pliegos aparecen los documentos: listado adjunto número 1, número 2, y número 3 para diferenciarlos.

guimiento y evaluación es mediante un porcentaje que soporta el adjudicatario, variable según el objeto y contratos basados realizados que oscila desde el 0,7% del importe del contrato del suministro de electricidad hasta el 9% en el contrato de servicios de auditorías energéticas. Las entidades que utilizan la central de compras no abonan ninguna cantidad económica en concepto de adhesión genérica ni por uso-adhesión de alguno de sus acuerdos marco.

### *b. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)*

La Junta de Gobierno de la FEMP crea la Central de contratación al amparo de la citada modificación de la LBRL, producto de la entrada en vigor de la LRSAL, en enero de 2014. Dentro de los argumentos constitutivos de su creación se considera que puede ser un instrumento que permita la tramitación y/o adjudicaciones a las entidades locales asociadas, permitiendo la simplificación administrativa, facilitar los procedimientos de contratación y el logro de condiciones económicas más favorables con las economías de escala. Su funcionamiento se rige por un Reglamento que fue aprobado en julio de 2014 y modificado de forma poco substancial en el año 2018.

La arquitectura de la Central de contratación de la FEMP tuvo desde su inicio una estructura singular, que abonó aún más las dudas y polémicas sobre si una entidad privada podía ejercer una potestad pública como la centralización de la contratación. Así, la FEMP optó por un modelo institucional externalizado con dos licitaciones para construir en el mismo año 2014 la Central (expedientes 1/2014 y 2/2014). Por una parte, la contratación, mediante el procedimiento negociado sin publicidad con tres despachos de abogados con área de derecho administrativo, de las prestaciones para la elaboración de la asistencia jurídica en la arquitectura administrativa de los pliegos particulares de cada licitación, los pliegos técnicos y modelaje<sup>80</sup>; y por otra la prestación de consultoría y asesoramiento para la implantación del sistema electrónico que debía aplicarse para la Central y los entes destinatarios<sup>81</sup>.

.....

80 Expediente 1/2014. Contratación de un despacho de abogados para la prestación de un servicio de Asistencia jurídica relacionada con la gestión de la Central de Contratación de la FEMP. Los despachos invitados fueron: Uria Menéndez Abogados S.L.P, Roca Junyent S.L.P, Gómez Acebo & Pombo Abogados S.L.P, siendo adjudicado el contrato el 20 de marzo de 2014 a esta última firma. [http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2\\_Personalizables/MS\\_Maestra\\_2/\\_k6sjj7QfK2b\\_IPxC0FXhuU0iDMkMuri9HwFXCRbsf0vUpxKwjAOD5AlHqfcOtnN9](http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjj7QfK2b_IPxC0FXhuU0iDMkMuri9HwFXCRbsf0vUpxKwjAOD5AlHqfcOtnN9) (Fecha de la consulta: 15 de julio de 2020).

81 Expediente 2/2020. Servicios de consultoría, asesoramiento y soporte técnico para la implantación de un modelo integral de contratación de los Servicios de consultoría, asesoramiento y soporte técnico para la implantación de un modelo integral de contratación

El modelo institucional y operativo de la central comprendía que el despacho jurídico adjudicatario del concurso debía realizar un número de licitaciones anuales, ya fijadas en una planificación de la FEMP, que sería tramitada por la entidad, y mediante la plataforma electrónica los entes locales poder realizar los contratos basados en los acuerdos marco. La retribución al adjudicatario se estipulaba en 100.000€ por cada licitación efectuada, sufragada por el/los adjudicatario/s y conformada por una cantidad fija y un porcentaje según el volumen de adhesión y presupuesto de licitación por parte de los destinatarios, que también percibiría la FEMP<sup>82</sup>. De hecho en el reglamento de la central ya se realizaba la apreciación de que para hacer frente a los gastos generales de la Central de contratación, especialmente en lo que se refiere al personal, medios materiales y técnicos, y los provenientes de la actividad de evaluación y control de los contratos formalizados<sup>83</sup>, «los adjudicatarios se harán cargo del abono a la FEMP de la retribución, fija y/o variable, inherente a la promoción, intermediación y gestión del contrato o acuerdo marco que resulte adjudicado a su favor».

Otra singularidad de la Central de contratación es que un órgano unipersonal como la Secretaría General es el órgano de contratación, al que se le reconoce la administración ordinaria, así como la organización y gestión de la Central de contratación, en virtud del artículo 38 de los estatutos de la FEMP, y de acuerdo con el artículo 4 del reglamento de funcionamiento de la Central.

El sistema de adhesión se conformó también con la necesidad de un acuerdo de adhesión genérico de las entidades locales asociadas a la FEMP, regulado en el reglamento, que permitía a las personalidades jurídicas locales dependientes

.....

centralizada para las Entidades Locales asociadas a la FEMP. Adjudicado el 8 de agosto de 2020 a la empresa Guadaltel, S.A. mediante el procedimiento restringido con publicidad. (Fecha de la consulta: 15 de julio de 2020).

- 82 Por ejemplo, cláusula 7 PCAP del Acuerdo marco de Servicios de telefonía fija, móvil e internet: «No obstante lo anterior, los adjudicatarios del presente Acuerdo Marco estarán obligados a abonar a la Central de Contratación de la FEMP una cantidad variable correspondiente a un porcentaje del 0,5%». Y más adelante, en la misma cláusula haciendo referencia a las empresas adjudicatarias: «Dicha retribución nunca será inferior a una cantidad fija anual igual a 100.000 euros (“Importe Base”) que se imputará a los adjudicatarios en función de su facturación, en la forma que se indicará más adelante...».
- 83 Prerrogativa reconocida para la Comisión de Supervisión y Control de la FEMP, aunque en el artículo 4 del reglamento se prevé que de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de los Estatutos de la FEMP, la Comisión Especial de Cuentas y Contratación, con el objetivo de garantizar la aplicación efectiva de los principios de publicidad, libre concurrencia, objetividad, transparencia y eficacia, ejercerá las funciones de control y vigilancia de la actividad contractual desarrollada por la Central de contratación.

de las entidades locales también hacer uso de los servicios de la central. Tal como se determina en el reglamento de funcionamiento la adhesión tiene carácter voluntario y no supone la obligación de efectuar todas las contrataciones a través de la Central de contratación, pudiendo optar por otros sistemas o centrales. En una asociación como la FEMP que viene conformada por la adhesión de federaciones territoriales, en las últimas licitaciones aparecen ya como entes locales adheridos a la Central todos aquellos que están asociados a sus respectivas asociaciones territoriales, entendiendo que la adhesión genérica a la Central de contratación y/o especialmente a un Acuerdo marco se puede producir a posteriori de su formalización<sup>84</sup>. Antes de este cambio de formato los entes locales adheridos genéricamente a la Central de contratación sobrepasaron el millar el año 2019, con una penetración asimétrica en el territorio, y con el 51% de los entes adheridos menores de 5.000 habitantes<sup>85</sup>. De los acuerdos marco tramitados, la gran mayoría de selección y no de adjudicatario único, con un procedimiento posterior a realizar por las entidades locales destinatarias, destacan por volumen económico el Acuerdo marco para el suministro de electricidad en alta y baja tensión, o el de suministro de gas, así por el número de contratos basados el contrato para la prestación de un servicio de mediación de riesgos y seguros<sup>86</sup>.

### Otros ejemplos

Si bien es cierto que no ha sucedido una extensión de estas centrales de contratación por parte de las asociaciones de entidades locales, a excepción de los ejemplos que hemos explicitado, se han creado otras centrales de contratación de esta naturaleza. En algunos casos se tomó el acuerdo de constitución formal, pero funcionalmente no se ha realizado aún licitaciones ni se constata actividad de las mismas, o en otras entidades el acuerdo de constitución al cabo de unos años ha comportado tímidamente alguna licitación. Pero, en todo caso, se puede constatar que si el legislador efectuaba una previsión expansiva para ayudar a contratar con más eficiencia a las entidades locales

.....

84 Ejemplo de la cláusula 3 PCAP del expediente 10/2019 Acuerdo marco para la prestación de los servicios de mediación de riesgos y seguros por la Central de contratación de la FEMP publicado en octubre de 2019. En el listado aparecen 7.410 Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares. (Fecha de la consulta: 8 de julio de 2020).

85 Más presencia porcentual en territorios como Castilla y León (103 entes adheridos), Andalucía (158), Galicia (98), Murcia (31) o Illes Balears (32). Casi testimonial en Navarra (9), Catalunya (32) y País Vasco (1).

86 El 51% de las adhesiones provienen de Entidades Locales menores de 5.000 habitantes, otro 30% tiene entre 5.000 y 20.000 habitantes, el 15 % entre 20.000 y 100.000 habitantes y un 4% son Entidades Locales con más de 100.000 habitantes. <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-central-de-contratacion-alcanza-las-1000-adhesiones>. (Fecha de la consulta: 17 de julio de 2020).

mediante este tipo de centrales, motivo por el que supuestamente se podría deducir que se modifica la LBRL, no ha habido en ningún caso una extensión de este sistema. Aunque no ha ocurrido una explosión de esta fórmula, sí que se pueden ilustrar dos iniciativas más que se han materializado.

*c) Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (FEMPCLM)*

La Central de contratación de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (FEMPCLM) se aprobó mediante acuerdo del Comité Ejecutivo en el 2014, año en el que también se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Central.<sup>87</sup> En los acuerdos constan como finalidades de la Central la promoción e impulso de la contratación centralizada de obras, servicios y suministros para los entes asociados. La estructura de la Central y su reglamento tienen paralelismos con la forma operativa de la FEMP, aunque tal y como se estipula en el reglamento se prevé que los gastos generales de la Central, de forma mimética que la FEMP se deben hacer cargo a la entidad de la retribución, fija o variable, que se determine en los pliegos<sup>88</sup>. Más tarde, en las informaciones que aparecen en la web, pero no en el reglamento se informa que «La FEMPCLM asegura que los beneficios que puedan reportar las contrataciones centralizadas serán repartidos de forma igualitaria y proporcional a la intensidad de uso que haga cada Entidad local», aunque no se ha encontrado en la determinación del método de repartimiento, ni las cantidades que se han finalmente repartido<sup>89</sup>.

Si bien parece que esta Central tuvo un impulso y reacción rápida, por la misma constitución y aprobación del reglamento, sí que parece que su consolidación y expansión no se ha producido de forma robusta. Aun así, en el 2014 y 2015 se impulsaron las licitaciones de mediación en cobertura de riesgos y seguros, el de auditorías energéticas, y el intento de un contrato mixto de suministro y prestación de servicios energéticos que fue recurrido y no consta como formalizado. Actualmente, el contrato en vigor es el de mediación de cobertura de riesgos y seguros<sup>90</sup>.

.....

87 Acuerdo de creación del 27 de marzo de 2014, y el reglamento aprobado el 24 de noviembre de 2014.

88 Apartado X, Régimen económico, del Reglamento de organización y funcionamiento de la Central de contratación de la FEMPCLM. <https://www.fempclm.es/es/351/0/0/352/Funcionamiento.html> (Fecha de la consulta: 2 de septiembre de 2020).

89 [http://www.fempclm.es/CARTERA-DE-SERVICIOS\\_es\\_1\\_860.html](http://www.fempclm.es/CARTERA-DE-SERVICIOS_es_1_860.html). (Fecha de la consulta: 2 de septiembre de 2020).

90 Expediente 1/2020. Acuerdo marco para la contratación de los servicios de mediación en cobertura de riesgos y seguros por la Central de contratación de la FEMPCLM. Publicado en el perfil del contratante de 11 de mayo de 2020.

Por lo que respecta a la adhesión las previsiones en el reglamento y pliegos administrativos prevé que todas las entidades locales asociadas a la Federación y los entes dependientes de aquellas pueden utilizar las distintas modalidades de contratación que ofrece la Central de contratación. Se determina el procedimiento de adhesión que no precisa de una adhesión previa a la licitación.

#### *d) Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears (FELIB)*

La Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears optó por crear la Central de contratación en el año 2016<sup>91</sup>, pero no fue hasta casi dos años más tarde, a mediados de 2018, cuando licitó su primer contrato de suministro de electricidad<sup>92</sup>. La arquitectura del Acuerdo marco, sistema de retribución del sistema y la adhesión es inspirada y con alto mimetismo a la de la Central de contratación de la ACM<sup>93</sup>. Actualmente, el contrato se encuentra prorrogado hasta el diciembre de 2020. No consta en el perfil ni tampoco en la información de la misma entidad ninguna otra previsión de licitación ni tampoco ningún trámite administrativo de algún procedimiento al margen del suministro de electricidad, con lotes de baja y media tensión.

#### *e) Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP)*

El modelo de la Federación Aragonesa de Municipios Comarcas y Provincias (FAMCP) es un sistema institucional diferente. En su caso no se ha creado una Central de contratación, sino que se formalizó un convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón para la divulgación y promoción de la adhesión de entidades locales tales como las provincias, comarcas y especialmente los municipios al sistema de contratación centralizado autonómico<sup>94</sup>. El rol de la entidad es únicamente de divulgador de la información, pero no

.....

91 El Consejo Ejecutivo de la FELIB acordó el 7 de octubre de 2016 la creación de la Central de contratación, acuerdo que fue posteriormente ratificado por su Asamblea General el 28 de junio de 2017.

92 Expediente 1/2018. Acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica para las entidades locales de las Islas Baleares. VEC: 52 M€.

93 Un acuerdo marco de selección de empresas comercializadoras de electricidad (artículo 221.4 LCSP), con un contrato derivado posterior mediante subasta electrónica. Otras construcciones idénticas en el redactado de los entes destinatarios y su adhesión (6 PCAP), la comisión de apoyo seguimiento del acuerdo marco (5 PCAP), el sistema de revisión y actualización de precios (30 PCAP), etc. [https://www.felib.es/sites/cilma\\_felib/files/2019-06/3-%20Pliegos%20del%20acuerdo%20marco.pdf](https://www.felib.es/sites/cilma_felib/files/2019-06/3-%20Pliegos%20del%20acuerdo%20marco.pdf).

94 Aprobación del convenio por parte del Consejo de Gobierno de Aragón el 27 de septiembre de 2016. Entrada en vigor a partir de la signatura entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública y la presidencia de la FAMCP.

realiza la función agregadora o administrativa de los entes interesados, advirtiendo de las licitaciones a las cuales los entes locales pueden adherirse y la documentación requerida. Por su parte el Gobierno aragonés se comprometió a proporcionar la información actualizada, a modificar la plataforma para que fuera posible la adhesión de los entes locales y a integrar como oyente a un representante de la FAMCP en sus comisiones de contratación centralizada. En el caso del sistema centralizado aragonés, dependiente de la Dirección general de Contratación, Patrimonio y Organización se requiere adhesión previa al acuerdo marco.

## B. Diputaciones provinciales

Como se ha podido constatar la planta provincial y más concretamente el uso de las diputaciones provinciales siempre ha estado en la agenda del legislador para intentar implementar las técnicas de racionalización de la contratación en los ayuntamientos. Los argumentos subyacentes han abarcado desde el hacer posible que la contratación de las entidades locales, especialmente ayuntamientos, se pudiera racionalizar o acometer con más garantías de conseguir economías de escala, un procedimiento eficiente en tiempo, disponer de medios humanos, materiales, y más contemporáneamente una contratación lo más dotada de transparencia y respetuosa con los principios de la contratación, o estratégica para políticas públicas sectoriales según las prioridades. Por su extensión, presencia en el territorio y ámbito competencial, especialmente el de la asistencia y cooperación con los ayuntamientos, las diputaciones han jugado un papel importante en la mejora de la actividad de la contratación en algunos territorios. Este rol ha sido asimétrico y seguramente no completo, en desarrollar o armonizar unas necesidades de contratación de los poderes adjudicadores locales que es aún ingente.

El papel preminente de las diputaciones provinciales se pudo comprobar con la entrada en vigor del TRLCSP, en donde, en el artículo 204, se disponía que «en el ámbito de la administración local, las Diputaciones podrán crear centrales de contratación por acuerdo del pleno» con la lectura ya explicitada durante unos años de que solo podían ser las diputaciones quienes podían constituir centrales de contratación. Preminencia legal que también contemplaba que en la disposición adicional segunda se realizara la previsión de que «en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación se constituyan en la forma prevista en el artículo 204». Esta voluntad o idea se reforzó con la modificación de la LBRL a partir de la LRSAL. Así se hizo la previsión competencial a favor de las diputacio-

nes, mediante el artículo 36, en su letra «g) la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes».

Estos antecedentes impulsando a las diputaciones de forma contundente han tenido una respuesta asimétrica, y tampoco completa en las posibilidades de una cierta implantación omnicomprendiva de la contratación administrativa. En algunos territorios las diputaciones ya habían empezado a crear antes del 2013 las centrales de contratación, desde una óptica de dar servicio y asistencia<sup>95</sup>. Con una visión colaborativa, no obligatoria, y dando respuesta al mapa municipal y a sus necesidades como órganos de contratación locales. Esta inercia en demandar un papel activo a las diputaciones, aunque abriendo a otras posibilidades y con un marco normativo europeo e interno menos restrictivo, aún existe. Así, actualmente en la disposición adicional segunda, apartado sexto de la LCSP se determina que «en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 204 mediante acuerdos al efecto». Como recuerda Isabel Gallego, en el informe CORA ya se recomendaba la encomienda de gestión a las diputaciones, aunque la previsión actual permitiendo que una central de contratación pueda realizar la integralidad de la contratación –desde la preparación, licitación, pero también la ejecución, incluyendo modificaciones, penalizaciones, suspensión– se puede considerar más un desplazamiento competencial constituyendo una delegación intersubjetiva. Esta situación no es habitual ni ha sido integrada en la mayoría de centrales de contratación provinciales.

El año en que las corporaciones provinciales crearon más centrales de contratación fue el 2011, dentro del mandato municipal 2007-2011, tal como se puede comprobar en la tabla 3.1. Es un periodo de crisis económica, derivado de la crisis inmobiliaria y de la construcción con severo impacto en los ingresos de los entes locales, especialmente los ayuntamientos, con una importante reducción o desaparición de ingresos como el impuesto de construcción y obras, plusvalías, disminución del impuesto de actividades económicas o de la misma participación de los ingresos del Estado. Podemos interpretar que la creación tuvo un modelo reactivo a la situación de crisis económica, provocando una revisión de los modelos y sistemas de contratación

.....

95 Por ejemplo entre 2008 y 2011 se crearon: Diputació de València, Diputació d'Alacant, Gipuzcoa Foru Aldundia, Diputación de Badajoz, Diputació de Castelló, y la Diputación de Valladolid.

con la priorización del vector precio en las estructuras institucionales y administrativas de contratación.

También se observa en alguna diputación provincial que el despliegue de la central de contratación, aunque fuera aprobada, se le ha dado únicamente un uso de centralización de los contratos propios de la corporación provincial sin la posibilidad de adhesión de los entes locales de la provincia. O algún otro caso, aunque se aprobó su creación no se ha constituido ni creado sin una justificación pública de su no desarrollo.

Ente	Fecha de Creación
Diputació de València	16/07/2008
Diputació d'Alacant	13/01/2011
Gipuzcoa Foru Aldundia	22/02/2011
Diputación de Badajoz	28/04/2011
Diputació de Castelló	19/05/2011
Diputación de Valladolid	29/12/2011
Diputación de Burgos	02/03/2012
Diputació de Girona*	17/07/2012
Diputación de León	19/07/2012
Diputación de Zamora **	28/07/2012
Diputació de Lleida*	21/09/2012
Diputación de Granada	27/06/2013
Diputación de Cáceres	26/12/2013
Araba Foru Aldundia	11/03/2014
Diputación de A Coruña	27/06/2014
Diputació de Barcelona*	14/05/2015
Cabildo de Lanzarote	27/12/2019
Cabildo de Tenerife	27/12/2019

\*Adhesión al CCDL-ACM como Sistema de compra agregado. \*\* Creada pero no consta su desarrollo formal ni actividad. Elaboración propia, noviembre 2020

En España existen 50 provincias, pero únicamente 43 con diputación provincial, ya que 7 de ellas están fusionadas o integradas con la administración autonómica por ser Comunidades Autónomas con una sola provincia. A esta cifra de 43 se le han de añadir los 7 cabildos insulares de las Islas Canarias, y los 4 consells insulars de las Illes Balears. Como se puede comprobar en la tabla anterior solamente el 35 por ciento de los entes habilitados para crear una central de contratación lo han realizado o intentado.

Otro dato que no deja de ser curioso, es que cuando se efectúa la apuesta más contundente por parte del legislador a favor de robustecer las diputaciones provinciales como referencia para los municipios de hasta 20.000 habitantes, es cuando se han originado menos centrales de contratación provinciales. Este periodo casi en «blanco» se ha interrumpido con la creación a finales del 2019 de dos nuevas centrales de contratación, las primeras insulares.

#### a) *Análisis de las 10 primeras centrales de contratación por creación y con actividad*

Para conseguir datos e información para el análisis de los sistemas de agregación provincial hemos seleccionado las diez centrales de contratación, segmentación efectuada basándose en su creación y plena actividad, entendiendo que este puede ser un factor determinante para haber consolidado modelos propios y haber estabilizado recursos materiales, humanos, gobernanza y focalizado sus prioridades en la contratación pública de su ámbito provincial<sup>96</sup>.

En los territorios donde operan estas diputaciones y realizando una media aritmética para la caracterización del municipio provincial, por población y extensión territorial, no nos aporta una información concluyente sobre si estos factores son determinantes para la creación de la central de contratación. Así, es verdad que en las provincias de Burgos (especialmente), Cáceres y Valladolid los municipios son de media inferior o cercanos a 2.000 habitantes. En contraposición las tres primeras centrales de contratación provinciales que se crearon fueron en provincias con la media más alta de habitantes, alrededor de 9.000 habitantes por municipio, que son València, Alacant y Gipuzkoa. Si bien es verdad que el efecto de sus capitalidades o

.....

96 La información referenciada es mayoritariamente aportada por las mismas centrales de contratación mediante petición por escrito en junio y julio de 2020. En algunos casos se ha consultado o complementado con las memorias de las mismas centrales, información en la web, o perfil del contratante para obtener datos más concretos y/o técnica de la licitación.

áreas metropolitanas puede desvirtuar esta caracterización. Tampoco se es capaz de inferir relación directa sobre la dimensión del término municipal en los que estos municipios gestionan sus servicios públicos y necesidades de la centralización de la contratación, aunque es de destacar los 132 km<sup>2</sup> de media de los municipios de la provincia de Badajoz.

En lo que se refiere a medios materiales y económicos de las diputaciones, con relación directa con el presupuesto de la corporación, también nos encontramos con una disparidad de realidades: la diputación con el presupuesto mayor, Gipuzkoa –diputación foral–, tiene un presupuesto 8 veces más grande que el de Valladolid, que es el menor. En consecuencia, tampoco parece apreciarse un comportamiento similar de aquellas corporaciones provinciales que decidieron crear centrales de contratación con base en su presupuesto.

**Tabla 3.2**

Ente	Población	Municipios	Ratio	Superficie	Ratio	Presupuesto provincial 2020	Entes adheridos
Diputació de València	2.565.124	266	9.643	10.763	40	530.223.730,00 €	303
Diputació d'Alacant	1.825.332	141	12.946	5.863	42	266.562.052,15 €	155
Gipuzcoa Foru Aldundia	719.282	89	8.082	1.997	22	915.200.000,00 €	165
Diputación de Badajoz	676.376	165	4.099	21.766	132	253.000.000,00 €	116
Diputació de Castelló	579.962	135	4.296	6.611	49	148.900.000,00 €	132
Diputación de Valladolid	520.716	225	2.314	8.111	36	110.656.546,07 €	149
Diputación de Burgos	356.119	371	960	14.022	38	115.343.700,00 €	400
Diputación de Granada	914.678	174	5.257	12.635	73	273.963.417,00 €	109
Diputación de Cáceres	392.931	223	1.762	19.868	89	137.460.000,00 €	n.d.
Araba Foru Aldundia	328.868	51	6.448	3.037	60	518.300.000,00 €	n.d.

Elaboración propia, noviembre 2020

El procedimiento que utilizan las centrales de contratación provinciales es el del Acuerdo marco. No se ha encontrado en estas diez centrales de compra la utilización de contratos centralizados o sistema dinámicos de adquisición con destino a los entes locales de su territorio. La utilización del Acuerdo marco tiene también dos variantes: el de adjudicatario único y el de la selección de operadores económicos por lote, este segundo obligando en todo caso a un procedimiento posterior para determinar el adjudicatario del contrato basado dentro de las empresas de la selección. Las centrales de contratación provincial usan indistintamente las dos opciones, pero así como en sus inicios había una preeminencia de la estructura de selección de operadores, con la intensificación de la lotificación ha habido una «migración» a acuerdos marco de un solo adjudicatario y con todos los términos fijados. Dos ejemplos son la Central de contratación de Gipuzkoa, con 22 AM de adjudicatario único y solmaente 1 de selección (suministro de ordenadores), o la Central de compras de Burgos, en la que en sus inicios los acuerdos marco eran con segundas licitaciones mediante su plataforma electrónica, no obstante se convierten a un solo adjudicatario, conformando el máximo de lotes posibles (incluso el contrato de suministro eléctrico), para posibilitar el acceso a la contratación mediante PYMES. Los argumentos para esta migración son de dos tipos: determinando bien el objeto y condiciones se tensiona más el precio o la calidad-precio que se haya determinado en los criterios de adjudicación, y un segundo, en hacer más fácil y rápida la contratación para los entes locales destinatarios sin la «segunda licitación» del contrato basado. Esta opción que permite aún más celeridad en la contratación basada posterior ya era habitual en suministros muy estándares, especialmente los suministros de energía (electricidad, gas y combustible), y en raras ocasiones en contratos de servicios -salvo alguna excepción- o mixtos de suministro y servicios asociados.

Tabla 3.3

	Creación	Entes adheridos	Licitaciones actuales	AM	SD	CC	Objetos licitados
Diputació de València	16/07/2008	303	6	6	0	0	Telefonía, Servicio postal, Electricidad, Gas natural, Gas Licuado del Petróleo, Elementos de protección individual
Diputació d'Alacant	13/01/2011	155	4	4	0	0	Seguros, Plataforma tecnológica de gestión de expedientes, Electricidad, Programa de gestión policial local

	Creación	Entes adheridos	Licitaciones actuales	AM	SD	CC	Objetos licitados
Gipuzcoa Foru Aldundia	22/02/2011	165	23	23	0	0	Energía eléctrica, Servicio postal, Seguro de vida y accidentes, Gasóleo para calefacción, Gas natural, Equipos multifunción, Comunicaciones telefónicas, Mantenimiento de sistemas de PCI e intrusión, Mantenimiento de ascensores, Material de oficina, Seguro de vehículos, Ordenadores personales, Impresoras, Prevención de riesgos laborales, Desratización y desinfección, Productos higiénicos y de limpieza, Mantenimiento de instalaciones térmicas
Diputación de Badajoz	28/04/2011	116	4	4	0	0	Telefonía, Seguro para flota de vehículos, Seguros de vida y accidente, Gasóleo A-B-C
Diputació de Castelló	19/05/2011	132	4	4	0	0	Telefonía, Servicio postal, Electricidad, Servicio para aparatos elevadores,
Diputación de Valladolid	29/12/2011	149	2	2	0	0	Electricidad y Gas
Diputación de Burgos	02/03/2012	400	8	8	0	0	Telefonía, Electricidad, Seguros, Equipos informáticos, Servicio para aparatos elevadores, Aprovechamiento de madera
Diputación de Granada	27/06/2013	109	2	2	0	0	Electricidad y alumbrado público
Diputación de Cáceres	26/12/2013	n.d.	2	2	0	0	Servicio de limpieza de edificios (2) para la diputación y entidades locales
Araba Foru Aldundia	11/03/2014	n.d.	5	5	0	0	n.d.

AM, Acuerdos marco - SD, Sistemas dinámicos - CC, Contratos Centralizados  
Elaboración propia, septiembre 2020

La media de licitaciones, o lo que podemos determinar como familia de licitaciones diferentes que ofrecen a los entes locales, aunque ello pueda en algún caso suponer más de un procedimiento de licitación, es de 6. Esta media es incrementada por los 23 acuerdos marco que la Diputación de Gipuzkoa ofrece en estos momentos, la media sin este extremo se situaría en poco más de 4 servicios/suministros diferentes por central de contratación. Por lo que se refiere a las características o tipificaciones de los contratos, los más habituales son de suministros, seguido de los servicios y contratos mixtos suministros/servicios. Por lo que se refiere al tipo de objeto de estos suministros, los más recurrentes son los que tienen relación con la energía o sistema de combustión, y especialmente el de suministro de energía eléctrica (7/10), pero también gas (4/10), y gasóleo (2/10). Otros suministros que se repiten son de equipos informáticos e impresoras (2/10) o material de oficina. En lo que se refiere a los contratos tipificados de servicios, los mayoritarios o más comunes son los de mediación y pólizas de seguros (5/10), y los servicios de telefonía (5/10). También son recurrentes los servicios postales (3/10), de mantenimiento de ascensores y aparatos elevadores (3/10), o de servicios de limpieza y desinfección (2/10). No se ha encontrado ninguna licitación de obras, aunque sí de acuerdo marco mixto de suministro y obra asociada al suministro. A destacar también el caso de la central provincial decana, la de la de Diputació de València creada en el año 2008. Actualmente, tiene en vigor 6 familias de acuerdos marco, pero en una etapa inicial sobrepasó la quincena (uniformidad de policía y bomberos, papel de oficina, equipos de biomasa, servicios TIC, compra de ordenadores, etc.) que fueron finalmente no continuados, en una etapa en la cual la central de compras pasó a denominarse «Central de serveis innovadors i sostenibles de la Diputació de València». Supuso un cambio sustancial de las funciones y una ralentización del servicio especializado de contratación con el citado aminoramiento del catálogo existente. Actualmente, la denominación y funciones se han circunscrito a las de la primera etapa con la voluntad de incrementar el catálogo.

La adhesión a la central de contratación provincial y uso de los diferentes acuerdos marco es relativamente homogénea sin embargo con una diferenciación en algunos casos substancial. Así se prevé en la gran mayoría un documento de adhesión genérico a la central de contratación que se ha mantenido perenne desde su creación, adaptados a partir de la entrada en vigor de la LCSP<sup>97</sup>. Estas adhesiones genéricas no suponen obligación económica

.....

97 En el caso de la Diputació de València (la central de contratación más antigua) fue aprobado por el pleno provincial el 27 de febrero de 2018, «acorde a la normativa más actual y un ajuste atendiendo a la experiencia adquirida».

ni comportan el compromiso de realizar las contrataciones por medio de la central de compras provincial. En la mayoría de casos esta adhesión genérica permite posteriormente justificar su relación en los pliegos administrativos que regulan las licitaciones como destinatarios de los acuerdos marco que se licitan, considerando que todas las entidades que se encuentren relacionadas en el anexo pueden adherirse, o no, tramitando contratos basados y adjudicarlos durante todo el periodo de vigencia del acuerdo marco. La diferencia sustancial está solo en algunos casos, y particularmente en la Central de Gipuzkoa. En ella se establece a partir de la adhesión genérica la obligación del ente local destinatario a una adhesión específica al Acuerdo marco. Cuando se ha decidido licitar un objeto se abre mediante el blog-intranet un apartado propio de la licitación con un primer borrador de pliegos de prescripciones técnicas, un modelo de adhesión al expediente y una hoja de cálculo para aportar los datos de consumo estimado. Asimismo, las entidades ya adheridas genéricamente a la central tienen un plazo máximo de un mes y medio para adherirse al expediente concreto de la licitación. En esta fase, las entidades pueden hacer sus aportaciones a los pliegos que se van actualizando hasta la versión definitiva mediante el blog-intranet. Una vez adherida una entidad a un expediente está obligada a adjudicar su derivado a la empresa adjudicataria según contempla el documento de adhesión, y siempre después de la publicación de la formalización del Acuerdo marco.

En los sistemas provinciales también existen unas diferencias por parte de la adhesión de los entes dependientes o participados de los entes locales. Hay diputaciones que lo permiten de forma habitual y extensa, a destacar la Diputación de Burgos –la que más entes tienes adheridos, con 400–, Valencia, Gipuzkoa; y en otras solo para adhesión de los entes territoriales (básicamente municipios) como las centrales de las diputaciones de Castelló o Valladolid.

Todas las centrales de compra provinciales financian con recursos propios este servicio especializado, no habiendo encontrado en ningún caso la participación económica de los entes destinatarios, ni tampoco que los adjudicatarios deban aportar importes económicos. Tampoco se ha encontrado ninguna regulación de compra auxiliar, o regulación de la posibilidad de la misma, para poder ofertar la posibilidad de realizar licitaciones o procedimientos de los entes locales mediante la asistencia y servicio de la misma central de contratación provincial. Aun así, hay que destacar dos experiencias singulares. En el caso de la Diputación de Burgos, por la tipología de municipios de su territorio, la central se ha orientado más hacia un órgano de asistencia especializada en materia de contratación, facilitando a los ayuntamientos una

plataforma de licitación del resto de contrataciones y asistencia no solo en su uso, sino también en la redacción de pliegos, en las asistencias técnicas a las mesas de contratación, informes técnicos de las ofertas presentadas, o gestión de la contratación menor. La otra gestión singular es el modelo «cooperativo» mediante el blog-intranet de la Central de Gipuzkoa, que permite a los usuarios registrados el acceso no solamente a toda la información disponible de la Central de contratación, sino que es un espacio en el cual se determinan y publican las prioridades de licitaciones mediante encuestas, permite el trabajo colaborativo en la elaboración de prescripciones, foros e informaciones de la temática contractual, o incluso la trazabilidad-previsión-planificación de los expedientes de la Central de contratación.

Por último, no se ha encontrado ninguna experiencia de contratación esporádica o contratación entre dos o más centrales de contratación provinciales. La colaboración entre ellas existe, pero se circunscribe en la mayoría de casos a una relación personal e informal entre sus áreas técnicas o responsables. Aun así, en el año 2013 la Central de contratación de la Diputació de Castelló cedió la aplicación informática que había desarrollado a la Diputació de València y a la de Burgos que la implementaron.

### C. Otras centrales de compra locales

Aunque su extensión no es generalizada y con resultados asimétricos sí que sirve para ilustrar otras variantes de implementación de centrales de contratación el ejemplo de la comarcalización en el caso de Catalunya, mediante los *Consells comarcals*; y por otra parte, las centrales de contratación que podríamos considerar temáticas por objeto o sectoriales.

#### a) Centrales comarcales

Los consejos comarcales son los órganos administrativos de ámbito comarcal, previstos de forma extensa en Catalunya a partir del año 1987, y en Aragón a partir del año 2000, así como en algunos casos parciales en Castilla y León y Álava<sup>98</sup>.

Aunque la creación de centrales de contratación no es una función o competencia de los *Consells comarcals*<sup>99</sup>, como se ha citado en apartados an-

.....

98 En Castilla y León únicamente con la comarca de El Bierzo desde el 1991, compuesta por 38 municipios. En Álava la Norma Foral 63/1989 reconoció a las comarcas alavesas, denominadas tradicionalmente cuadrillas y su órgano administrativo son Juntas de cuadrilla.

99 El fundamento jurídico que invocan las entidades comarcales que inician el procedimiento para crear un servicio especializado de contratación es el dar cumplimiento a la función de asistencia y cooperación a los municipios, previsto en el artículo 28 del decreto legisla-

teriores la inquietud política y técnica de estas estructuras comarcales cristalizó en la petición de informe de dos de estos consejos en la viabilidad de constituirse en Central de contratación, o el uso del Acuerdo marco para los poderes adjudicadores locales adscritos a su comarca. Esto puede ser un indicador de que en una fase de más madurez de estas estructuras administrativas e institucionales, en aquellos momentos de poco más de 20 años de existencia, se pudiera detectar como una oportunidad de consolidación y, al mismo tiempo, denotación de una necesidad especialmente para los municipios pequeños y medianos. En contra una clara indefinición –con algunos informes contrarios– de su habilitación para convertirse en centrales de contratación, un impulso político e institucional moderado, con una dotación económica y presupuestaria de los consejos muy condicionada a las competencias transferidas (especialmente transporte escolar, servicios sociales de municipios de menos de 20.000 habitantes y comedores escolares) pocos de estos sistemas se han creado y/o consolidado.

Entre las experiencias pioneras podemos destacar las del Consell Comarcal del Maresme, con la primera licitación mediante subasta electrónica del suministro de baja tensión de 29 ayuntamientos; el Consell Comarcal del Bages con la creación de la central de contratación el 2012 con 23 ayuntamientos adheridos y una singular licitación en el 2018 de servicios preventivos de emergencia para actividades deportivas y lúdicas<sup>100</sup>; o el Consell comarcal de la Garrotxa en la contratación agregada de 10 ayuntamientos de las prestaciones de servicios y suministros informáticos, suministro eléctrico, y asistencia en la implementación de la LOPD de forma agregada.

Pero seguramente, la situación más exitosa de una estructura comarcal aún hoy es la del Consell Comarcal del Baix Camp. La creación de la Central de contratación fue en el 2014, así como la aprobación del reglamento regulador del servicio comarcal. La Central de contratación inicialmente se constituyó con la adhesión de ayuntamientos del ámbito comarcal, y con una primera licitación de combustible que contó con la agregación de las sociedades públicas de transportes de Reus, y de la sociedad de gestión de la planta comarcal de tratamientos de residuos. Esta exitosa primera experiencia, mediante un acuerdo de selección de operadores, supuso la adhesión de otros entes locales de la

.....

tivo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal.

100 Central de contratación del Consell comarcal del Bages. Reglamento regulador del funcionamiento aprobado publicado en el BOP del 5 de abril de 2013. <https://www.ccbages.cat/wp-content/uploads/2019/06/Relaci%C3%B3-Ajuntaments-adherits-19-01-16.pdf> (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

comarca, pero también el interés de otros entes de fuera de su ámbito territorial<sup>101</sup>. Finalmente, se resolvió con la modificación y reconocimiento del Plan de Actuación Comarcal previsto en la Ley de Organización Comarcal y que esto haya provocado una cascada de otros consejos comarcales de la región de Tarragona y también ayuntamientos (un total de 39 entes locales) que se han adherido y contratan mediante la Central de contratación del Consell comarcal<sup>102</sup>. El sistema de adhesión actual previsto en el Reglamento regulador del servicio comarcal de la Central de contratación prevé un convenio de adhesión entre el servicio y el ente interesado como acuerdo genérico. Pero al mismo tiempo se prevé que la Central de contratación informe a los entes adheridos de las planificaciones anuales de licitación y que sea necesario una adhesión específica, con el certificado de existencia de crédito o un documento equivalente que acredite la existencia de crédito. En los pliegos se debe prever como supuesto de modificación prevista la adhesión de los entes que se realice a posteriori, posibilitando de esta forma la adhesión posterior también de aquellos que tengan un contrato de servicios o suministros vigente en el momento de la adhesión previa. La Central de contratación del Consell comarcal del Baix Camp ofrece actualmente tres servicios (mantenimiento de sistemas vigilancia, de ascensores, y servicios preventivos de ambulancias, vigilantes o bomberos para actos públicos), y cuatro de suministros (carburante para vehículos y calefacción, productos químicos para el tratamiento de agua, papel de oficina, licencias informáticas, y extintores), la mayoría mediante el procedimiento del Acuerdo marco.

### *b) Sistemas de agregación sectoriales o temáticos*

Si ya detectamos dificultades en la creación e implementación de los sistemas agregados en compra pública de administraciones territoriales, aún parece más difícil encontrar personalidades instrumentales –locales o no–, u otras fórmulas enfocadas a un determinado sector y objetos que tengan como misión racionalizar la contratación local. Más, teniendo en cuenta que las necesidades, o familias de objetos que por ámbito competencial local necesitan contratar con más intensidad, reflejadas en el capítulo II de gastos de bienes corrientes, pueden ser relativamente marginales por sistemas de compra pública de la administración del estado o autonómica. En consecuencia, el acceso a

.....

101 El precursor fue el Ajuntament del Morell, comarca del Tarragonès, el 29 de diciembre de 2016.

102 De ellos, son 26 ayuntamientos del Baix Camp, 2 ayuntamientos del Tarragonès, 1 ayuntamiento del Alt Camp, 1 ayuntamiento del Montsià, 6 empresas públicas y 3 Consells Comarcals.

las técnicas de racionalización de la contratación administrativa por parte de esta tipología de entes es realmente anecdótica, lo que no impide que existan experiencias o casuísticas con un gran valor añadido por su singularidad.

#### *b.1) Consorci Localret*

Localret es un consorcio público compuesto por las administraciones locales de Catalunya constituido en 1997 y que tiene como objetivo fundacional actuar de forma coordinada ante el desarrollo de las redes y servicios de telecomunicaciones, y en la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para mejorar la acción de las administraciones locales en el impulso de la sociedad de la información. En consecuencia, sus objetivos fundacionales tenían como hilo conductor el «lobbismo» local y también interlocución única en el desarrollo de todas las políticas públicas que tuvieran relación con las TIC. Dos hitos que intuían el papel que Localret podía tener con relación a la contratación administrativa: 1995, año en el que se aprobaba la ley de telecomunicaciones por cable mediante la cual finalizaba el monopolio de la empresa Telefónica en la prestación de servicios de telecomunicaciones, y finales de 1998, fecha en la que efectivamente se liberaliza el sector de las telecomunicaciones en España<sup>103</sup>.

En este entorno Localret inició en el año 2004 la contratación agregada de los servicios de telecomunicaciones, aunque formalmente no se invoca a una Central de contratación. De hecho se cita que Localret impulsa la contratación centralizada de servicios de telecomunicación para las administraciones locales de Catalunya, como consecuencia de intentar fomentar e incrementar el uso de las TIC, optimizar las redes de comunicaciones electrónicas y mejorar las prestaciones de los operadores respecto a las administraciones locales.

Consecuentemente, sus inicios no parecen en sí mismos la observación de una mejora en la contratación administrativa, o una optimización de los costes asociados, sino la contratación como un medio para conseguir especialmente una extensión más rápida y eficiente de las TIC en el ámbito local. Si esta es la voluntad nuclear, años más tarde ya se identifica el servicio de compra agregada que ofrece el consorcio como una medida para conseguir trasladar los servicios de telecomunicaciones al mercado. En el 2007 se establece la licitación como una posibilidad clara de reducción de los gastos asociados a la contratación de estas prestaciones, así como una mejora en la optimiza-

.....

103 1 de diciembre de 1998.

ción del gasto ya existente<sup>104</sup>. En consecuencia, internaliza que las licitaciones pueden comportar economías de escala y reducciones de precio, pero también otros tres vectores como la adaptación de la evolución tecnológica a las necesidades de la administración local, incremento de la calidad del servicio (gestiones en los cortes, afectaciones) y mejor control y penalización en caso de baja calidad, y condicionantes a los operadores como son la mejora de la cobertura urbana o las dotaciones en equipamientos municipales.

Por lo que respecta a la estructura administrativa de las licitaciones del consorcio Localret, en la mayoría de casos se trata de contratos centralizados de ámbito o lotes territoriales, desde el comarcal inicialmente al provincial, con tres tipos de prestaciones funcionales diferentes constantes con pocas variaciones: lote de servicios de comunicación de telefonía fija, lote de servicios de comunicaciones móviles de voz y datos y lote de servicios de comunicaciones de datos y acceso a internet. En las últimas licitaciones los lotes 2 y 3 han fusionado prestaciones, con lo que se viene a denominar servicios de comunicaciones móviles de voz y datos, y el tránsito de fijo a móvil<sup>105</sup>.

Dos características de este sistema que lo hacen singular es la adhesión y el sistema de implantación, seguimiento y financiación de la agregación. Por lo que respecta a la adhesión, es previa, entre los entes consorciados al mismo. Mediante la cooperación del Consell comarcal o diputaciones se realiza la detección de las necesidades y en el caso de interés la encomienda de gestión entre el ente supramunicipal y Localret o directamente entre la administración local y el consorcio. Se formaliza mediante un convenio y el procedimiento de contratación es ejecutado por Localret como órgano de contratación y único interlocutor con los operadores económicos, y también como elaborador de los modelos administrativos posteriores para la contratación de los entes destinatarios. Asimismo, el sistema agregado de Localret asegura que los presupuestos de licitación y valor estimado del contrato exista su crédito y

.....

104 Localret afirma en aquellos momentos que la competencia entre los diferentes operadores mediante la libre concurrencia de una licitación puede representar reducciones del total de la facturación en torno al 25%. Asimismo se identifica que muchos servicios contratados no se utilizan y que el importe medio de su cancelación supone un ahorro entre «10% y un 15% respecto a la facturación en curso», página 19. [https://www.localret.cat/wp-content/files\\_mf/1422980950guiacontractacio.pdf](https://www.localret.cat/wp-content/files_mf/1422980950guiacontractacio.pdf) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

105 Por ejemplo expediente CONT-2019/07, Serveis de telecomunicacions per a la Diputació de Girona i el seu sector públic, ajuntaments, consells comarcals i altres ens locals adherits al procés de contractació agregada de la demarcació de Girona. [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=viewDecan&idDoc=65742747&lawType=2](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=viewDecan&idDoc=65742747&lawType=2) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

esté reconocido para los entes del contrato centralizado<sup>106</sup>. En fase de ejecución se prevé que la administración supramunicipal que ha efectuado el análisis de necesidades y también el seguimiento administrativo de los entes que encomiendan la gestión, realicen funciones de seguimiento, evaluación y cooperación en el caso de penalidades. Y aquí es donde se encuentra la otra singularidad. Se prevé en las licitaciones centralizadas del consorcio, y en el marco de las tareas de «*impulso, implantación, seguimiento y coordinación de la contratación agregada*» reguladas en los convenios tipo antes citados que sean financiados mediante la aportación de un 5% del importe adjudicado por parte de los adjudicatarios. Se efectúa una previsión en el pliego que se distribuya este porcentaje entre el consejo comarcal y el consorcio, en el caso que se haya suscrito el convenio, y con un importe del 2% a favor del Consell comarcal del 5% global<sup>107</sup>. La diferencia es a favor de Localret en concepto de las tareas de impulso y seguimiento efectuados por este. El mismo consorcio define el modelo y proceso de compra agregada como «*relacional multidireccional*» entre los operadores de telecomunicaciones, las administraciones locales y el Consorcio Localret.

#### b.2) *ConSORCI de Salut i Social de Catalunya*

El *ConSORCI de Salut i Social de Catalunya* (CSC) es una entidad creada en 1983 a partir del impulso de diferentes entidades locales para promover una revisión y análisis de los modelos de prestación de la sanidad y servicios sociales con responsabilidad o gestión local. Actualmente, el consorcio presta servicios a más de 100 instituciones, básicamente ayuntamientos, consells comarcals y diputaciones, así como entidades sin ánimo de lucro prestadoras de servicios de salud y sociales<sup>108</sup>.

.....

- 106 Los entes destinatarios adheridos al proceso de contratación centralizada han acreditado su compromiso de garantizar la consignación presupuestaria suficiente para aprobar las obligaciones reconocida que se generen para la prestación de los servicios que son objeto de contrato durante su vigencia. Expediente CONT-2019/07. Cláusula 3.6 PCAP. [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=vie wDcan&idDoc=65742747&lawType=2](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=vie wDcan&idDoc=65742747&lawType=2) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).
- 107 Por ejemplo en el expediente CONT-2019/07 se regula en la cláusula 30 PCAP. [https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin\\_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=vie wDcan&idDoc=65742747&lawType=2](https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/awardnotice.pscp?reqCode=vie wDcan&idDoc=65742747&lawType=2) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).
- 108 Están asociados 24 ayuntamientos, 2 diputaciones provinciales, 22 entidades del sector público local, 22 empresas públicas, consorcios, y 29 entidades sin ánimo de lucro. Memòria d'activitats 2018 del CSC. CSC, 2019, página 23. [http://www.consorci.org/media/upload/arxiu/publicacions/Mem%C3%B2ria%20d'activitats\\_2018.pdf](http://www.consorci.org/media/upload/arxiu/publicacions/Mem%C3%B2ria%20d'activitats_2018.pdf) (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

El consorcio se plantea a partir del año 2010 ofrecer dentro de su cartera de servicios el de la contratación agregada para sus asociados. Es una de las entidades locales pioneras en pedir informe sobre la viabilidad de constituir un central de compras para sus entes locales consorciados, en pleno debate sobre la posibilidad de crearla sin ser una diputación provincial<sup>109</sup>. Años más tarde se genera el servicio de compras agregadas, *Servei Agregat de Contractacions Administratives del Consorci (SACAC)*, con los objetivos iniciales de «ofrecer seguridad jurídica a los centros asociados y garantizar la estricta aplicación de la normativa de contratación del sector público en cualquier tipo de licitación»<sup>110</sup>. Posteriormente se amplía la identificación de «las funciones básicas del SACAC», entre otras con la prestación a los entes asociados de los servicios y asistencia en la tramitación administrativa de sus propios expedientes de contratación. Actualmente están utilizando la Central de compras 32 instituciones, tanto en contratos tipificados de suministros, servicios, como incluso obras, aunque en lo que se refiere a los más de 250 expedientes anuales tramitados por parte de la Central de contratación, más de un 90% de los mismos son de objetos relacionados con suministros farmacéuticos y sanitarios<sup>111</sup>. El último volumen económico anual publicado y gestionado por parte del SACAC es de 910 M€ contractados.

Aun así, en los últimos años lo que se ha convertido en destacable por parte del SACAC ha sido el desarrollo de los servicios auxiliares que en tanto la inicial previsión de la DN ha desplegado. Así, al margen de la agregación de entidades para optimizar sus compras, el servicio ofrece un abanico de prestaciones, que abarcan desde la asistencia y tramitación de las licitaciones –mediante encargo o solamente la elaboración administrativa–, confección del pliego tipo de cláusulas administrativas de procedimientos abiertos, acuerdos marco o sistemas dinámicos de contratación, la elaboración de las respuestas jurídicas de los recursos especiales en materia de contratación y cuestiones de nulidad interpuestas por los licitadores, hasta la tramitación de encargos a medios propios.

En lo que respecta a la arquitectura de los pliegos administrativos para su adhesión, figura una identificación de los usuarios asociados a quien va des-

.....

109 Vid. Informe 10/11 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Catalunya.

110 <http://www.consorci.org/sacac/qui-som-que-fem/>. (Fecha de la consulta: 10 de septiembre de 2020).

111 Vid Memoria 2018. Página 27. [http://www.consorci.org/media/upload/arxiu/coneixement/Mem%C3%B2ria%20d'activitats\\_2018\\_2.pdf](http://www.consorci.org/media/upload/arxiu/coneixement/Mem%C3%B2ria%20d'activitats_2018_2.pdf) (Fecha de la consulta: 10 de septiembre de 2020).

tinada la contratación sin poder a posteriori tramitar su adhesión, pero sí modificar las unidades o prestaciones contratadas del ámbito subjetivo identificado. No obstante, la innovación de este sistema de racionalización es la fijación de unas tarifas desde el 2018 para el uso del abanico de servicios que antes hemos citado. Con una escala diferente de trámites y costes asociados. Esta relación de tarifas con diferentes importes, según el procedimiento y el tipo de contrato, incluye la elaboración de técnicas de racionalización de la contratación como acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición, contratos centralizados, constituyendo un caso singular y casi único de cuantificación de los costes asociados a su elaboración en una central de compras para utilización de poderes adjudicadores locales. Y, aún es más singular o única la posibilidad de delegar la contratación total al SACAC en lo que se denomina «forfait», y la tarifa anual para la Central de compras de farmacia (acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición). Se prevé tres tipos de modalidad de forfait: reducida, ordinaria y extra.

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

A la luz de lo expuesto, es posible realizar una primera afirmación que se ha evidenciado en la exposición del trabajo: el uso de los sistemas de compra pública cooperativos, centralizados, o las técnicas de racionalización de la contratación no están consolidados a nivel local. Las estadísticas que anualmente elabora la Comisión europea en lo que se refiere a los poderes adjudicadores de los estados, y especialmente los números de los procedimientos que se infieren de las plataformas de contratación pública, nos aproximan a visualizar que el recorrido para incrementar su utilización es largo. Complementa esta visión la dificultad de encontrar estudios, análisis o modelos de forma generalizada en el ámbito local; aun así, es posible identificar algunas exitosas y singulares experiencias lideradas por diputaciones provinciales, sistemas autonómicos abiertos a utilización de la realidad local, centrales de compra sectoriales, o la de asociaciones de entes locales. Podríamos considerar que tienen naturaleza de excepción y en muchos casos en proceso de consolidación o crecimiento.

Seguramente este es el motivo por el que las estadísticas de empleo de los sistemas de compra conjunta en el estado –atendiendo el gran número de poderes adjudicadores locales– sean bajas o discretas.

Identificamos tres factores que pueden dar respuesta a esta situación tan modesta por lo que se refiere a la implantación de las técnicas de racionalización

de la contratación en el ámbito local, y algunas propuestas concretas para afrontarlas.

## 1. SOBRE EL GRADO DE CONSOLIDACIÓN DEL MODELO

En los últimos 10 años, o incluso los últimos 15, ha habido un modelo o previsión para que los órganos de contratación locales solventaran la dificultad de contratar y comprar suministros, bienes y servicios mediante sistemas agregados. Existía la voluntad para conseguir una mayor utilización de la centralización y para que estos sistemas fueran masivos y habituales. La apuesta era claramente la planta provincial con las diputaciones, para que mediante su ya arraigada tarea de asistencia y cooperación a los municipios desarrollaran sistemas de compra corporativos para los entes locales de sus respectivos territorios. Esto ha ocurrido en algunos lugares, pero de forma realmente asimétrica y en muchos de ellos poco prolífica o masiva. Esta apuesta del legislador interno supuso cierta controversia y que limitara otras posibilidades durante muchos años. De hecho, la apuesta y solución casi única de las diputaciones provinciales se iba matizando. Por una parte, por la apertura de los trabajos previos del bloque de directivas del 2014 y la interpretación europea existente, y posteriormente a esta fecha, por la clara apuesta por una «liberalización» de estos sistemas de compra corporativos. Se reflejó con un mayor desarrollo de las previsiones de estas técnicas de racionalización de la contratación. La inusual modificación de la legislación de régimen local habilitando la posibilidad de que las asociaciones de entes locales se constituyeran en sistemas de agregación también se debe entender en esta clave.

Aun así, se puede catalogar como poco exitoso e insuficiente el modelo actual para la utilización de estos sistemas de contratación por parte de las entidades locales. Las razones y motivaciones son varias. De entrada, la solución única de las diputaciones ya se ha comprobado que no obtuvo ni una extensión ni penetración suficiente. Una coexistencia entre sistemas de compra agregada con cierta «competencia», y consecuentemente especialización de estas unidades podría haber sido un factor que hubiera dinamizado la creación e implantación de estos sistemas de compra pública. Asimismo, hubiera sido deseable permitir soluciones diferentes a territorios y dinámicas institucionales diferentes, con plantas y capacidades municipales asimétricas. No deja de ser curioso que en países con un número más elevado de municipios que España en valores absolutos y ponderados como Francia, y en el que existe una central de compras estatal como la UGAP<sup>112</sup>, creada en el año 1968 y con una

.....

112 La Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP) es una central de compras generalista de la República Francesa con una doble dependencia, la de los Ministerios de Hacienda o

larga trayectoria, recursos materiales y medios humanos en la contratación pública, existan centrales de compra departamentales o regionales que han sido creadas «compitiendo» con la central de compras nacional. Estas, aunque también sean centrales generalistas utilizan valores como son la proximidad, el acceso de PYMES territoriales en los sistemas de compra pública, y el satisfacer necesidades más propias de los entes territoriales. De esta forma se ha consolidado con éxito una red de CAP<sup>113</sup>, inicialmente departamentales, que han sobrevivido incluso a las reformas territoriales que se han materializado en los últimos años en Francia, con la supresión de regiones y sus respectivos consejos regionales<sup>114</sup>.

Sin modelos organizativos claros aún será menos habitual resolver esquemas de financiación o apuestas presupuestarias de estos sistemas cooperativos o conjuntos, que permitiría implementar con más decisión las técnicas de racionalización de la contratación. Así, el debate de los costes que supone generar una central de contratación o la retribución por uso de la misma está sumergido y poco visible en la implementación de las técnicas de racionalización de la contratación. Aunque se supone que es uno de los problemas para que no sea más prolija su existencia o viabilidad. No deja de ser curioso que la mayoría de sistemas de optimización de la contratación en España no prevean un precio, tasa o tarificación económica para su adhesión o uso. De hecho, los pocos sistemas agregados que lo contemplan revierten la carga económica a los adjudicatarios. El argumento es el volumen económico, pero también el hecho de que en una sola licitación el operador económico sea adjudicatario de varios poderes adjudicadores locales. En consecuencia, se internaliza el coste parcial o total que supone el sustento, tramitación y seguimiento de las licitaciones de las técnicas de racionalización a los adjudicatarios. Se «camuflan» estos costes, no permitiendo identificar los importes económicos asociados a sostener una estructura técnico-administrativa calificada para afrontar las necesidades contractuales de los entes lo-

.....

Presupuestos Públicos y la de Educación Nacional. Se pueden adherir y utilizar todas las administraciones y también todas las entidades que gestionen servicios públicos. Según su memoria, 22.000 entes locales la utilizan. <https://www.ugap.fr/> (Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2020).

113 Centrale d'Achat Public (CAP) es la abreviatura usual para referirse a la Central de Compra Pública.

114 Un ejemplo es la CAP Oise-Haute-de-France. Inicialmente era la central de compras del departamento del Aisne, Oise y Somme. A partir del junio de 2016 y como consecuencia de la nueva división territorial se convierte en la CAP Oise-Haute-de-France, y en consecuencia de 5 departamentos y de 3.810 ayuntamientos y 6 millones de habitantes. <https://www.capoise.fr/>.

cales. De forma tímida empiezan a existir algunos sistemas que «monetizan» los costes que supone sostener tales estructuras especializadas y tecnificadas. Podría ser una solución abordar y regular tal situación, y favorecer que existan sistemas de contratación conjunta que den asistencia a los órganos de contratación local que por sí solos no los pueden construir, o que no serían suficientemente viables para conseguir algunas de las ventajas asociadas a las técnicas de racionalización.

## 2. SOBRE LA SUFICIENCIA DE MEDIOS ADSCRITOS A LA CONTRATACIÓN

Sobrevuela permanentemente en los documentos que analizan de forma «macro» la actividad contractual la sensación de una no suficiente preparación y especialización de las personas implicadas en la contratación de suministros, servicios y obras. Tanto es así que en el año 2017 se aprueba la «Recomendación sobre la profesionalización de la contratación pública», bajo la línea estratégica de *Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*. Tal recomendación tiene como objetivos la mejora y respaldo de la profesionalidad entre los empleados dedicados a la contratación pública, para ayudar a fomentar el impacto de esta en el conjunto de la economía. Se entiende que en muchas ocasiones los profesionales de la contratación pública no disponen de una suficiente calificación, formación, experiencia y capacidades adecuadas necesarias para conseguir los objetivos estratégicos que se le han atribuido a la contratación pública. Se añade al hecho un exceso de focalización en muchos casos en la eficacia de los trámites administrativos y del procedimiento en sí mismo versus los objetivos o estrategia que pretende conseguir la licitación. El documento apunta como extremadamente necesario desarrollar una estructura de la carrera profesional del comprador público, así como incentivos para hacer atractiva e imán de la innovación la compra pública, y que se cultive un entorno que motive a los empleados públicos a lograr resultados estratégicos en su función de asistencia a los poderes adjudicadores. En el caso de la LCSP se encuentran dos pequeñas referencias a este reto en el marco de la Estrategia Nacional de Contratación Pública, en el artículo 334 LCSP. La primera es en la identificación de promover la «profesionalización» en las tareas adscritas a la contratación pública y su catalogación como uno de los cinco objetivos que debe abordar la estrategia nacional en el próximo cuatrienio. Se complementa la explicación del objetivo con la focalización en aquellas administraciones o entidades que no disponen de personal especializado, y se apunta que se debe afrontar «mediante el diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras

actuaciones complementarias de promoción de la profesionalización en la contratación pública». En el apartado segundo del mismo artículo 334 LCSP es donde aparece la segunda cita a la cuestión. Se dispone que las medidas de la estrategia nacional deben combatir la corrupción, generalizar el uso integral de la contratación electrónica, promover la participación de las PYME en la contratación pública, pero también medidas como incrementar la profesionalización de los agentes públicos relacionados con la contratación (letra b), al lado precisamente, de «promover la eficiencia económica en los procesos de obtención de bienes, servicios y suministros para el sector público, estimulando la agregación de la demanda y la adecuada utilización de criterios de adjudicación» (letra c).

La utilización de las técnicas de racionalización y la estrategia de la agregación requieren personal que no solo tenga como función y objetivo tramitar expedientes, o evacuar informes y procedimientos para poder iniciar los contratos a tiempo. Se requieren conocimientos técnicos profundos para utilizar los diferentes procedimientos y estructurar estrategias para conseguir los objetivos técnicos y también políticos que se le pretenden a la contratación administrativa. Es relevante no encontrar una red o redes de compradores-contratadores públicos, a diferencia del ámbito privado. Parece urgente para poder tener garantías de una mayor implantación de las técnicas de racionalización en particular, y la mejora de contratación administrativa en general, realizar sesiones temáticas formativas especializadas para aquellas estructuras administrativas con cierta capacidad, o que como mínimo exista un perfil de técnico en contratación, en las cuales se realice una acción divulgativa de las ventajas, estructura y buenas prácticas del procedimiento de acuerdo marco, utilización o creación de centrales de compra y especialmente de los sistemas dinámicos de adquisición.

La otra dimensión para analizar la prioridad de la función contractual es la cuantitativa, o sea las dotaciones y prioridad presupuestaria, básicamente capítulo I y II de gasto, y que están adscritas en las mismas áreas de contratación y que han de permitir implementar arquitecturas administrativas en las estrategias de la contratación pública. Aunque se desconocen estudios sobre los medios personales que las organizaciones locales atribuyen a las áreas especializadas de contratación o bien de las mismas centrales de compra, algunas de ellas son reveladoras de la poca prioridad para la ingente tarea de racionalizar o innovar en la contratación administrativa. Así en la Central de contratación del estado, que como hemos descrito tienen un amplio ámbito subjetivo obligatorio, y en el cual es posible que los entes locales la utilicen,

cuenta con 71 personas en la plantilla de personal<sup>115</sup>. La *Central de compras de l'ACM* son entre la unidad de licitaciones y la de seguimiento y evaluación 11 personas, en las Centrales de contratación de la Diputación de Valencia son 9 personas, o en la del Consell Comarcal del Baix Camp solamente 1 persona. Aunque no se dispone de estudios comparativos ni históricos de las dotaciones de personal de las áreas de contratación parece bastante plausible que en la mayoría de ellas las dotaciones son más para realizar un número de expedientes recurrentes y habituales que no para poder repensar o implementar nuevos procesos que incorporen nuevas soluciones.

Ante estos antecedentes parece bastante concluyente que sería deseable tecnificar, capacitar, prestigiar y dotar proporcionalmente a las personas que contratan, compran o piensan en las estrategias técnicas para acometer las políticas públicas de aprovisionamiento de bienes, prestaciones de servicios u obras. Una apuesta por una mayor formación en una vertiente teórica pero también práctica, con la visión de trascender de unos meros actores tramitadores de expedientes administrativos de contratación. Asimismo es poco común la existencia de redes de compradores públicos, redes de intercambio de experiencias, a excepción de relaciones informales, y aún menos de la administración local. Estos espacios, en el caso de haberlos, serían excelentes repositorios para divulgar las buenas prácticas ya existentes, y también de los instrumentos de racionalización de la contratación administrativa. Parece necesario revisar las dotaciones de personal de estas áreas para acometer tal cambio estratégico, aunque probablemente sería indispensable tener indicadores globales del personal adscrito a las áreas de contratación según población, expedientes tramitados o actividad contractual.

### 3. SOBRE LA CULTURA INSTITUCIONAL Y LA PLANIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

Al que se aventuraba como un artículo estratégico, el artículo 28 LCSP, relativo a la «Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia de la contratación» se le suponía una gran expectativa en beneficio de aquellas entidades más maduras para poder realizar una planificación de las licitaciones anuales y plurianuales. Una planificación con el objetivo de mejorar las licitaciones y alinearlas a principios rectores de la contratación tales como un incremento de la concurrencia, aumentar la transparencia, robusteciendo la igualdad de trato y consiguiendo un mayor análisis de los procedimientos a utilizar, o la posibilidad de incardinar indicadores respecto a lo que se pretendía con la lici-

.....

115 Vid. Informe 2018 de la DGRCC.

tación. Más relevante se suponía por el hecho de que en su apartado cuarto se determina la obligatoriedad de su aplicación a todas las entidades del sector público. Sin embargo, por diferentes motivos, como la imprecisión del contenido del documento de planificación, el delimitar la responsabilidad de su aprobación, el que solamente sea obligatorio para los contratos SARA, o que no se regulen las consecuencias que se derivan ante el incumplimiento de la obligatoriedad de publicarlo, ha comportado que no sea tan determinante ni estratégico como se le presumía. Podría ser una oportunidad para prever con antelación recomendaciones o directrices que comportasen la futura ejecución de procesos de contratación y una forma segura de introducir las técnicas de racionalización de la contratación, o al menos una reflexión sobre su uso, en las licitaciones que se quisieran abordar. Al mismo tiempo, realizar la planificación y su proceso de análisis puede ser la oportunidad para integrar a diferentes áreas administrativas, así como sus especialistas para realizar la programación, y conseguir la detección de indicadores internos para evaluar la actividad contractual y específicamente algunas de las licitaciones, así como aquellas cuestiones que se consideren críticas o lindares de desviaciones.

Una apuesta podría ser condicionar por parte de algunas administraciones supramunicipales que promueven convocatorias de subvenciones para determinadas actuaciones, el hecho de que para su contratación en las bases se marcara como obligatoria la utilización de centrales de contratación o de modelos conjuntos de contratación. Podría ser una fórmula para estimular su uso, para incentivar la existencia de más centrales y para perder el «miedo» del supuesto no control de la contratación, y una fórmula para evidenciar mediante la práctica los ahorros de tiempo y procedimiento que en la ejecución de determinadas acciones o contratación de bienes, obras y servicios puede comportar su uso.

Poca planificación como mal endémico a la mayoría de políticas públicas, y en la contratación también. Seguramente avanzando en un segundo estadio de esta planificación sería conveniente diseccionar y analizar en cada licitación, de forma individual, pero también en su conjunto, si se podría abordar de forma más global con la incorporación de técnicas de racionalización técnica de la contratación o utilizando sistemas conjuntos de contratación. Es conocida la dificultad en procedimientos de contratación recurrentes de suministros o servicios conseguir concatenar las licitaciones y realizarlas con la antelación suficiente, para no realizar interpretaciones poco pacíficas de prórrogas inexistentes o de adjudicatarios que gestionan el servicio o suministro con el contrato sin vigencia. Consecuentemente, una buena planificación de la contratación centrada también en un mayor uso de las técnicas de racio-

nalización podría incrementar el nivel de cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad y la competencia, así como permitir un uso más testimonial del uso del contrato menor.

Respecto a la capacidad de utilización de las técnicas de racionalización de la contratación, hemos de diferenciar entre dos posibilidades no excluyentes entre ellas. La primera es la instrumentalización y utilización internamente, por parte de la entidad matriz-órgano de contratación y para los entes dependientes del mismo, así como para las áreas desconcentradas por lo que se refiere a la contratación administrativa. La extensión de esta posibilidad tenderá a ser más fácil, aunque necesariamente con la implicación y liderazgo político y técnico para moldear las soluciones óptimas de los distintos procedimientos con una visión omnicomprendiva. Es evidente que las resistencias pueden existir, pero también lo es que la dependencia jerárquica o la posibilidad de decisión directa lo facilita. La segunda opción contempla dos variantes sensiblemente diferentes. La utilización de sistemas o técnicas de racionalización no propias, mediante la creación conjunta con otras administraciones locales, –de forma esporádica o con voluntad de ser más perenne–, o la utilización mediante la adhesión a sistemas completamente externos, convertidos en centrales de compra especializadas. Estas segundas opciones requieren de una visión estratégica, capacidad técnica-administrativa y liderazgo técnico-político más acentuado.

Una de las dificultades observadas en muchos procedimientos de utilización de estas técnicas de racionalización conjuntamente con otras administraciones, ya sea contratación esporádica de una necesidad o más permanentemente participando en la creación de una estructura y licitaciones recurrentes y estables, es la supuesta «pérdida del control sobre la contratación» que supone al ente local. Curiosamente, este celo se asigna habitualmente al ámbito político, pero también es percibido en la esfera técnica de cada entidad, con argumentos como es la pérdida de «influencia», la amenaza respecto a las tareas habituales, o a aspectos comparativos de capacidad de plazos de tareas, características de la licitación, etc. Son pocas las veces que se intuye que en la práctica supone una pérdida en la calidad efectiva del control del suministro o servicio y en general de la ejecución en sí misma. Consecuentemente, la dificultad para la creación o utilización de estos sistemas tendrá una relación directa con el funcionamiento, cultura organizativa y liderazgo, siendo los factores más complejos y de no replicabilidad exacta en todas las situaciones, realidades o territorios.

En lo que respecta a la adhesión a los sistemas externos se puede comprobar que en la mayoría de casos se está realizando mediante una interpretación

laxa, o en todo caso no restrictiva. Así, en muchas de las técnicas de racionalización de sistemas internos, pero también externos, se resuelve la adhesión con una identificación en el pliego administrativo particular que regula la licitación de los entes que se podrán adherir-utilizar posteriormente. En la mayoría de casos la previsión es extensa (un ámbito subjetivo amplio) y aún sin la adhesión específica y previa del ente local destinatario, considerando la tramitación (básicamente en los acuerdos marco) de dos fases. Una primera fase precontractual en la que se pactan las normas que regulan la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco, y una segunda fase en la que se perfecciona un contrato con alguno de los adjudicatarios del contrato y en la que se exige que la adhesión del ente local se haya hecho. En consecuencia, en pocas ocasiones hay una certeza en los cálculos económicos, que se traslada también al presupuesto de licitación o valor estimado del contrato, ni tampoco de los entes locales que finalmente acabaran usando la técnica sucinta. Esta es la regla general, con algunas excepciones tal como se ha podido reflejar en el trabajo. Esta situación comporta que la utilización del acuerdo marco genere una mayor flexibilidad que es utilizada para ser un mecanismo más abierto para su utilización, sobre todo habiendo expuesto la poca o deficiente planificación de las licitaciones de los órganos de contratación, pero que, por el contrario, genera interrogantes respecto a la certeza de los licitadores sobre si la expectativa del presupuesto de licitación se va a cumplir y con qué intensidad.

#### 4. DIEZ PROPUESTAS PARA AUMENTAR EL USO Y EXTENSIÓN DE LAS TÉCNICAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### *Acciones sobre el grado de consolidación del modelo*

1. Crear una línea de asistencia, incardinada en la Estrategia Nacional de Contratación, para implementar técnicas de racionalización de la contratación a un número limitado de ayuntamientos de diferentes tamaños de población y capacidad técnica, para ser utilizados como «efecto demo» y analizar las dificultades concretas para implementarlas en la administración local.
2. Reconocer reglamentariamente y apoyar una apuesta asimétrica de diferentes entes para que sean tractores y/o tramitadores de las técnicas de racionalización de la contratación. Particularmente y con mayor profusión en la creación de Centrales de contratación y los Sistemas dinámicos de adquisición.
3. Disciplinar diferentes posibilidades de retribución, mediante tasa, precio público, sistema tarifario, para que los sistemas de compra conjuntos

(tanto los generalistas como los sectoriales) puedan ser sufragados, consolidados y más dinámicos.

*Acciones sobre la suficiencia de medios adscritos a la contratación*

4. Favorecer la consolidación del perfil técnico de contratación o compra pública en las organizaciones públicas.
5. Crear una red o redes de compradores públicos que aumente la sensación de colectivo y permita realizar formación especializada no únicamente focalizada el cumplimiento normativo.
6. Formación específica y divulgación de buenas prácticas en la creación de Sistemas dinámicos, Acuerdos marco y la creación de Centrales de contratación en las estructuras administrativas, y en los cuerpos de Funcionarios de Habilitación Estatal.
7. Realizar estadísticas sobre las dotaciones de personal, tipología de procedimientos utilizados y porcentaje de uso de contratación colaborativa de las áreas de contratación para obtener indicadores (según tamaño de población), y divulgar modelos organizativos diferentes existentes en la administración local.

*Acciones sobre la cultura institucional y planificación de la contratación*

8. Desarrollar el contenido del documento de planificación de la contratación, con la incorporación de un itinerario de reflexión que permita saber si la licitación sería susceptible de, interna o externamente, ser tramitada mediante una de las técnicas de racionalización de la contratación.
9. Introducir a nivel supramunicipal en las bases de determinadas subvenciones de desarrollo complejo o largo (fondos UE, FEDER, Interreg Europe, o los futuros Next generation EU), y en las que los beneficiarios habitualmente son administraciones con más población y/o medios técnicos, la obligación de usar por lo que se refiere a la contratación un porcentaje de técnicas de racionalización de la contratación para conseguir plazos de ejecución más eficientes.
10. Regular e introducir una disciplina más flexible respecto de la vinculación del sistema de adhesión a las técnicas de racionalización, favoreciendo una visión y entorno de concurrencia de diferentes sistemas de compra conjunta, tanto generalistas como sectoriales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BATET JIMÉNEZ, Pilar (2013): «Las centrales de contratación y los acuerdos marco como sistema para la racionalización de la contratación en la Administración local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 15-16 (1498-1512).
- BOCOS REDONDO, Pedro (2018): «Racionalización técnica de la contratación», en Manuel Martínez, José: *Contratación del sector público local: comentarios al articulado de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*, Abella, Madrid (1131-1157)
- COLÁS TENAS, Jesús (2015): «Las centrales de contratación provinciales», *Cuadernos de derecho local*, n.º 38 (81-115).
- FRANCO-GARCÍA, Miguel Ángel (2016): «Los acuerdos marco: entre la racionalización y la indefinición», *Revista de la contratación administrativa y de los contratos*, n.º 144.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (2019): «La agregación de la demanda local: la creación y adhesión a las centrales de contratación», *Cuadernos de derecho local* (102-135).
- IBÁÑEZ BENITO, Luis (2008): «Las centrales de compra y la encomienda de gestión de los procedimientos de contratación», *La Ley de contratos del sector público y su aplicación por las entidades locales* (531-556).
- LÓPEZ ÁLVAREZ, Margarita y LOZANO MARCOS, Esther (2019): «Experiencia en la tramitación electrónica de los procedimientos de contratación con especial referencia a los sistemas dinámicos de adquisición en el Ayuntamiento de Gijón», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n.º 159.
- MOREO MARROIG, Teresa (2018): «Racionalización y acuerdos marco», en Gimeno Feliu, José María: *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Pamplona, (1235-1270).
- OLLER RUBERT, Marta (2016): «Experiencia y expansión de las centrales de compras en el ámbito sanitario», en Valcárcel Fernández, Patricia, coordinadora: *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, Pamplona (321-348).

PEÑA ALONSO, Javier (2018): «La central de contratación de la Diputación de Burgos: experiencia práctica en la gestión de acuerdos marco y la licitación electrónica de contratos menores», en Domínguez Macaya, Jaime: *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*, Tirant lo Blanch, Valencia (165-195).