

Las centrales de contratación provinciales¹

JESÚS COLÁS TENAS²

Oficial mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza

- 1. Reflexiones previas**
- 2. Antecedentes, regulación actual y finalidad de las centrales de contratación**
 - 2.1. Antecedentes y regulación actual
 - 2.2. Finalidad y función de las centrales de contratación
- 3. Las diputaciones provinciales como titulares de centrales de contratación**
 - 3.1. La atribución de competencias a las diputaciones provinciales en materia de centrales de contratación
 - 3.2. La atribución de competencias a las asociaciones de municipios
 - 3.3. Las centrales de contratación y las competencias de asistencia y cooperación con los municipios
- 4. La creación de las centrales de contratación y el procedimiento de integración o adhesión de los municipios**

Artículo recibido el 24/03/2015; aceptado el 27/05/2015.

1. Abreviaturas, siglas y acrónimos: BOTHA: Boletín Oficial Territorio Histórico de Álava; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; JCCA: Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; JCCA Aragón: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; JCCA Baleares: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Baleares; JCCA Cataluña: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña; LAULA: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; núm.: número; PCAP: pliego de cláusulas administrativas particulares; PPT: pliego de prescripciones técnicas; TRLCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; *vid.: videtur* (véase).

2. Ponencia presentada en la *Jornada sobre Centrales de Contratación en las Diputaciones Provinciales*, celebrada el lunes 30 de marzo de 2015, en el salón de actos del Museo Arqueológico Provincial de Alicante (MARQ), organizada por la Fundación Democracia y Gobierno Local y la Diputación Provincial de Alicante.

- 4.1. El acuerdo de creación de la central de contratación y la configuración de sus competencias
- 4.2. La regulación del régimen jurídico de las relaciones entre las partes implicadas en la contratación en el marco de la central de contratación (diputación, ayuntamientos y contratistas): el reglamento de la central de contratación
- 4.3. La adhesión a la central de contratación mediante convenio
- 4.4. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de los contratos que licita la central de contratación
- 4.5. La competencia para el gasto
- 5. Las centrales de contratación, la contratación centralizada y los acuerdos marco**
 - 5.1. Necesidad de crédito en el acuerdo marco de homologación
 - 5.2. La determinación de la solvencia en el acuerdo marco
 - 5.3. Obligación de los adjudicatarios del acuerdo marco de presentar oferta válida en los procedimientos de adjudicación de los contratos basados
 - 5.4. Otras cuestiones
- 6. Las centrales de contratación y la contratación electrónica**

Resumen

El objetivo de las centrales de contratación es conseguir una mayor eficacia de la actividad contractual de los entes públicos. Tanto desde el punto de vista de gestión, ya que se concentra la tramitación de los procedimientos en órganos especializados, lo que evita que haya una multiplicidad de órganos de contratación dedicados a la adquisición de productos similares y favorece la simplificación administrativa, como desde el punto de vista económico, pues se aprovecha la reducción de costes que cabe obtener mediante adquisiciones a gran escala, lo que permite una mayor eficiencia de los recursos. El artículo analiza las centrales de contratación de las diputaciones provinciales: su finalidad y funcionalidad, su procedimiento de creación y constitución, así como el procedimiento de integración o adhesión de los municipios, a la vista de la experiencia de las centrales de contratación que se han constituido en los últimos años.

Palabras clave: central de contratación; diputación provincial; simplificación administrativa; reducción de costes.

The centralized public procurement units of intermediate local governments

Abstract

The objective of the centralized public procurement units is to enhance effectiveness in the field of public procurement policies. This is achieved from the perspective of the management thanks to the centralization of the proceedings in specialized bodies which avoids the multiplicity of contracting bodies and spurs administrative simplification. Moreover, from the economic perspective, the centralization reduces costs due to larger purchase orders. This article analyzes the centralized public procurement units of the intermediate local governments (diputaciones provinciales) from the experience of the units created in recent years, focusing on their aims, nature and performance; process of creation and constitution, as well as the accession process of the municipalities to these units.

Keywords: centralized public procurement units; intermediate local governments (*diputaciones provinciales*); administrative simplification; cost reduction.

1

Reflexiones previas

La necesidad de realizar compras globales como medio para alcanzar un beneficio, con la obtención de mejores precios en las adquisiciones, y racionalizar el sistema de las adquisiciones públicas –la intendencia pública– mediante la ordenación de las compras públicas, no es cuestionada por nadie; y menos aún en tiempos de crisis económica que demandan medidas de austeridad, racionalidad y control del gasto.

La complejidad, extensión y transversalidad que el sistema y el ordenamiento jurídico de la contratación pública han adquirido en los últimos tiempos, hasta el punto de hacer necesaria, incluso imprescindible, la especialización en las compras públicas, y requerir nuevas formas de organización y gestión, tampoco las cuestiona nadie.

Para llevar a cabo estas políticas de compras globales, y como alternativa a las formas tradicionales de la organización de los servicios de contratación, surgen las centrales de compras, o centrales de contratación; junto a varios

mecanismos de contratación: los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de contratación. Es lo que se conoce como sistemas de racionalización de compras o técnicas de racionalización de la contratación.

Son varias las referencias a la racionalidad y racionalización de la contratación en el TRLCSP. El artículo 22.2 TRLCSP alude a la eficiencia de los procesos de contratación pública, y el capítulo donde aparece regulado este precepto se denomina: “Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público”; y si avanzamos en el Título II, del Libro III, se titula: “Racionalización técnica de la contratación”, y el artículo 194 TRLCSP indica que: “Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este Título”.

Los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación y las centrales de compras, son técnicas que tienen como finalidad simplificar y agilizar los procedimientos de contratación pública y, sobre todo, reducir gastos en la contratación pública. Son técnicas que permiten obtener los beneficios de las economías de escala en la planificación de las compras y suministros, especialmente en los que tienen lugar a largo plazo, a la vez que aseguran una provisión o abastecimiento regular de los servicios o suministros, mediante la elección o selección de aquellas empresas interesadas en los contratos que puedan llegar a celebrarse durante un periodo determinado de tiempo.

Estas técnicas de racionalización son de naturaleza heterogénea, diversa y distinta. El acuerdo marco es un negocio jurídico, el sistema dinámico de contratación es una forma de adjudicación de contratos, y las centrales de contratación son unidades u órganos administrativos especializados.

Los sistemas de racionalización de compras o técnicas de racionalización de la contratación, además de las economías de escala, permiten la reducción de los costes asociados a la compra pública y la aplicación de modelos de compra pública como instrumentos de actuación de políticas sectoriales (cláusulas sociales, ambientales, innovación tecnológica, compra ética y sostenible, fomento de la contratación de la pequeña y mediana empresa, etc.).

Tengo la sensación, desde hace tiempo, de que las centrales de contratación y la contratación centralizada no ofrecen, al menos todavía, un escenario cierto y definido de cómo, cuándo y dónde actuar, para obtener los beneficios que se predicen de estas técnicas de la contratación pública. Hablar del régimen jurídico de las centrales de contratación, y de los acuerdos marco, que son la figura sobre la que se articulan la mayoría de las centrales de contratación, es parecido a discurrir sobre el *vacío jurídico* de algo que nadie sabe bien cómo funciona; que se va resolviendo cada día, habitualmente con una

excelente práctica profesional de quienes se encargan de ello, y que sirve para afirmar que existe otro mundo más allá de la contratación normalizada, aquella que realizan los órganos de contratación competentes, por naturaleza propia.

Además, en la actualidad, las centrales de contratación añaden un elemento de valor a la gestión de la contratación pública: la transparencia. Transparencia en materia de publicidad de las transacciones, control administrativo y generación de un historial de compras y procedimientos disponible, de forma inmediata, para su valoración y auditoría. Finalmente, las centrales de contratación proyectan a los ciudadanos una idea positiva acerca de que es posible la gestión pública, desde lo público, con eficacia y eficiencia. Y en algunos casos, con excelencia.

2

Antecedentes, regulación actual y finalidad de las centrales de contratación

2.1

Antecedentes y regulación actual

Prescindiendo de antecedentes más remotos³, es en la 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 servicios⁴, donde por primera vez se alude y hace

3. Decreto 3186/1968, de 26 de diciembre, por el que se organiza el Servicio Central de Suministros de Material Mobiliario y de Oficina y se regulan las Juntas de Compras de los Ministerios civiles (BOE de 13 de enero de 1969). El Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, regulaba en los artículos 183 y 199 la adquisición centralizada de bienes y servicios en la Administración del Estado; y la disposición adicional décima, la adhesión de las comunidades autónomas y entidades locales a los sistemas de contratación centralizada. También mencionaba los acuerdos marco, cuando permitía la utilización del procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de contratos de suministro o de asistencia sanitaria concertada con medios ajenos que fueran consecuencia de un acuerdo o contrato marco, siempre que este se hubiera adjudicado con arreglo a las normas de la Ley.

4. El considerando 15 de la Directiva refiere que: “Se han desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco destinados a otros poderes adjudicadores. Estas técnicas contribuyen, debido a la importancia de las cantidades adquiridas, a ampliar la competencia y racionalizar el sistema público de pedidos. Por consiguiente, conviene establecer una definición comunitaria de las

referencia a las exigencias de simplificación en la contratación, recogiendo una serie de instrumentos (acuerdos marco y centrales de contratación, principalmente) y de medios electrónicos (subasta electrónica, sistemas dinámicos de contratación).

La Directiva 2004 no establece ninguna obligación para que se adapten estas técnicas de contratación⁵, y se limita, en su artículo 1.10, a definir la “central de compras” como un poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o que adjudica contratos públicos o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores. Y en el artículo 11, referido a los contratos públicos y acuerdos marco adjudicados por las centrales de compras, la Directiva sienta que los Estados miembros podrán establecer que los poderes adjudicadores adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de centrales de compras. Y que se considerará que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado las condiciones de la Directiva siempre que la central de compras respete dichas disposiciones. Con esta técnica se consigue una tramitación más eficiente y se favorece, mediante el incremento del volumen de compras, el traslado de los ahorros obtenidos entre todas las entidades públicas destinatarias de los servicios de una central de compras.

Las disposiciones comunitarias sobre las centrales de compras han sido transpuestas al derecho español bajo la denominación de “centrales de contratación”. El Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público atribuía exclusivamente a las Administraciones Públicas la utilización de las centrales de contratación, excluyendo de la utilización de esta técnica a los restantes entes del sector público. No obstante, en el artículo 187 LCSP, fue modificado el término “Administraciones Públicas” por el de “entidades del sector

centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores. Deben igualmente definirse las condiciones en las que, dentro del respeto de los principios de no discriminación e igualdad de trato, puede considerarse que los poderes adjudicadores que adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de una central de compras han respetado la presente Directiva”. Y en el considerando 16 se afirma que: “Para tener en cuenta las diversidades existentes en los Estados miembros, conviene dejar a estos últimos la opción de prever la posibilidad de que los poderes adjudicadores recurran a acuerdos marco, a centrales de compras, a sistemas dinámicos de adquisición, a subastas electrónicas y al diálogo competitivo, según quedan definidos y regulados por la presente Directiva”.

5. Bélgica, Alemania, Estonia, Luxemburgo y Suecia decidieron no transponer las previsiones sobre centrales de contratación. *Informe de evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre Contratación pública*. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, SEC(2011) 853 final, pág. 46. El resumen ejecutivo del documento está disponible en castellano en la URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_es.pdf. [Con acceso el 16 de marzo de 2015].

público”, recogiendo actualmente en los mismos términos en el artículo 203 TRLCSP⁶.

Y de ahí pasó al TRLCSP, que dedica su Libro III a la selección del contratista y adjudicación de los contratos; en él se ubica el Título II, relativo a la racionalización técnica de la contratación, que contiene un capítulo primero, de normas generales, que comprende el artículo 194, donde se regulan los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas, y el artículo 195, en el que se regulan los sistemas para la racionalización de la contratación de otras entidades del sector público. En el capítulo cuarto del mismo Título II se regulan las centrales de contratación, en cuya sección primera se incluyen: el artículo 203 (funcionalidad y principios de actuación), el artículo 204 (creación de centrales de contratación por las comunidades autónomas y entidades locales), y el artículo 205 (adhesión a sistemas externos de contratación centralizada). Por su parte, en la sección segunda, relativa a la contratación centralizada en el ámbito estatal, se incluyen el artículo 206 (régimen general) y el artículo 207 (adquisición centralizada de equipos y sistemas para el tratamiento de la información).

Y además, en cuanto a las diputaciones provinciales, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su Preámbulo, discurre con esta literatura: “Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios”.

Esta Ley modifica el artículo 36 LBRL, que queda redactado de la siguiente forma:

1. Son competencias propias de la diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

[...]

6. GARCÍA JIMÉNEZ, A., “Los sistemas para la racionalización técnica de la contratación pública”, en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 117, La Ley, marzo 2012.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.

Por su parte, la LAULA también establece que las diputaciones provinciales, con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, deberán prestar servicios de asistencia técnica, información, asesoramiento, formación y apoyo tecnológico; y específicamente en materia de la contratación pública, el artículo 12 LAULA establece que la provincia prestará: “b) Elaboración de los pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, así como la colaboración en la organización y gestión de los procedimientos de contratación”.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que deberá ser transpuesta antes del 18 de abril de 2017, refuerza de un modo notable las disposiciones relativas a las centrales de compras. Después de dedicar a las actividades de compra centralizada y las centrales de compra los considerandos 69, 70 y 72⁷, el artículo 2, apartado 1,

7. (69) Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros. Las centrales de compras se encargan de efectuar adquisiciones, gestionar sistemas dinámicos de adquisición o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco para otros poderes adjudicadores, con o sin remuneración. Los poderes adjudicadores para los que se haya celebrado un contrato deben poder utilizarlo para adquisiciones puntuales o repetidas. Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras. Por ello, conviene establecer una definición a escala de la Unión de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores y aclarar que dichas centrales operan de dos maneras diferentes.

En primer lugar, deben poder actuar como mayoristas al comprar, almacenar o revender o, en segundo lugar, deben poder actuar como intermediarios al adjudicar contratos, gestionar sistemas dinámicos de ventas o celebrar acuerdos marco que vayan a utilizar los poderes adjudicadores. En algunos casos, este cometido de intermediario puede desempeñarse ejecutando de manera autónoma los procedimientos de adjudicación pertinentes, sin recibir instrucciones de los poderes adjudicadores que entren en consideración. En otros casos, los procedimientos de adjudicación pertinentes se ejecutarán siguiendo instrucciones de los poderes adjudicadores de que se trate, en nombre y por cuenta de los mismos.

Procede asimismo establecer unas normas de atribución de responsabilidad respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Directiva entre la central de compras y los poderes adjudicadores que compren a la central de compras o a través de ella. En el caso de que la central de compras sea la única responsable del desarrollo de los procedimientos de contratación, debe ser también exclusiva y directamente responsable de su legalidad. En caso de que un poder adjudicador dirija determinadas partes del procedimiento, por ejemplo la convocatoria de una nueva licitación basada en un acuerdo marco o la adjudicación de contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición, debe seguir siendo responsable de las etapas que realice.

(70) Los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adjudicar un contrato de servicios públicos para la oferta de actividades de compra centralizada a una central de compras sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. También debe

puntos 14 y 15, define las actividades de compra centralizada y las centrales de compras; y el artículo 37 regula las actividades de compra centralizada y centrales de compras, en los siguientes términos:

1. Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores puedan adquirir suministros y/o servicios a una central de compras que ofrezca la actividad de compra centralizada mencionada en el artículo 2, apartado 1, punto 14, letra a).

Los Estados miembros podrán asimismo disponer que los poderes adjudicadores puedan adquirir obras, suministros y servicios recurriendo a contratos adjudicados por una central de compras, recurriendo a sistemas dinámicos de adquisición administrados por una central de compras o, en la medida de lo dispuesto en el artículo 33, apartado 2, párrafo segundo, recurriendo a un acuerdo marco celebrado por una central de compras que ofrezca la actividad de compra centralizada mencionada en el artículo 2, apartado 1, punto 14, letra b). Cuando un sistema dinámico de adquisición administrado por una central de compras pueda ser utilizado por otros poderes adjudicadores, ello se hará constar en la convocatoria de licitación en la que se establezca el sistema dinámico de adquisición.

Con respecto a los párrafos primero y segundo, los Estados miembros podrán disponer que determinadas contrataciones se hagan recurriendo a centrales de compras o a una o varias centrales de compras específicas.

2. Un poder adjudicador cumplirá las obligaciones que le impone la presente Directiva cuando adquiera suministros o servicios a una central de compras que ofrezca la actividad de compra centralizada mencionada en el artículo 2, apartado 1, punto 14, letra a).

permitirse que dicho contrato de servicios públicos incluya la oferta de actividades de compras auxiliares. Los contratos de servicios públicos para la oferta de actividades de compras auxiliares, cuando no sean ejecutados por una central de compras en conexión con su oferta de actividades de compra centralizada al poder adjudicador de que se trate, deben adjudicarse con arreglo a la presente Directiva. Asimismo, conviene señalar que la presente Directiva no debe aplicarse cuando las actividades de compra centralizada o de compras auxiliares no se ofrezcan mediante un contrato oneroso que constituya una contratación a efectos de la presente Directiva.

[...]

(72) Los medios de comunicación electrónicos resultan especialmente idóneos para apoyar prácticas y herramientas de compra centralizadas, ya que ofrecen la posibilidad de reutilizar y procesar datos automáticamente y minimizan los costes de información y transacción. Por lo tanto, como primera medida, debe obligarse a las centrales de compras a utilizar estos medios de comunicación electrónicos, facilitando al mismo tiempo la convergencia de prácticas en toda la Unión. A continuación, debe establecerse la obligación general de utilizar los medios de comunicación electrónicos en todos los procedimientos de contratación después de un período transitorio de 30 meses.

Además, un poder adjudicador cumplirá también las obligaciones que le impone la presente Directiva cuando adquiera obras, suministros y servicios recurriendo a contratos adjudicados por la central de compras, recurriendo a sistemas dinámicos de adquisición administrados por la central de compras o, en la medida de lo dispuesto en el artículo 33, apartado 2, párrafo segundo, recurriendo a un acuerdo marco celebrado por la central de compras que ofrezca la actividad de compra centralizada mencionada en el artículo 2, apartado 1, punto 14, letra b).

No obstante, el poder adjudicador interesado será responsable del cumplimiento de las obligaciones que le impone la presente Directiva respecto de las partes de las que él mismo se encargue, como:

- a) adjudicar un contrato mediante un sistema dinámico de adquisición que sea administrado por una central de compras;*
- b) convocar una nueva licitación con arreglo a un acuerdo marco que haya sido celebrado por una central de compras;*
- c) determinar, con arreglo al artículo 33, apartado 4, letras a) o b), cuál de los operadores económicos parte en el acuerdo marco desempeñará una labor determinada en virtud de un acuerdo marco que haya sido celebrado por una central de compras.*

3. Todos los procedimientos de contratación dirigidos por una central de compras se llevarán a cabo utilizando medios de comunicación electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 22.

4. Los poderes adjudicadores podrán adjudicar un contrato público de servicios para la realización de actividades de compra centralizadas a una central de compras sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva.

Estos contratos públicos de servicios podrán incluir también la realización de actividades de compra auxiliares.

2.2

Finalidad y función de las centrales de contratación

En cuanto a la finalidad de las centrales de contratación, existe unanimidad en la doctrina administrativa de las juntas consultivas de contratación administrativa y en la doctrina científica. Así, y como se significa en el Informe 5/09, de 18 de diciembre, de la JCCA *Baleares*: “El objetivo de las centrales de contratación es conseguir una mayor eficacia de la actividad contractual de los entes públicos, tanto desde el punto de vista de gestión, ya que concentra la tramitación de los procedimientos en órganos especializados, evitando que

haya una multiplicidad de órganos de contratación dedicados a la adquisición de productos similares y favoreciendo la simplificación administrativa, como desde el punto de vista económico, ya que se aprovecha la reducción de costes que se puede obtener mediante adquisiciones a gran escala, lo que permite una mayor eficiencia de los recursos”.

En el Informe 5/2010 de la JCCA *Aragón*, de 14 de abril, se insiste en que: “Conviene recordar que los principales objetivos de esta técnica organizativa son la seguridad jurídica y la confianza de los potenciales licitadores. Y permite una eficaz transparencia que, acompañada de una simplificación de los procedimientos, logra obtener, a través de las economías de escala, una eficiente utilización de los recursos públicos –en los términos del artículo 1 LCSP–”.

Y, según la JCCA *Cataluña*, Informe 10/2011, de 27 de octubre, las centrales de compra, como servicios especializados que constituyen sistemas para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos públicos, son instrumentos de colaboración y de asistencia y cooperación jurídica y técnica que tienen por finalidad conseguir más eficacia en la contratación pública, facilitando y simplificando la gestión y reduciendo el gasto público.

En el mismo sentido insiste BATET JIMÉNEZ⁸, que considera que las Administraciones Públicas vienen obligadas a actuar bajo los criterios de eficiencia y eficacia, debiendo utilizar todos los mecanismos que el legislador pone a su disposición para optimizar los recursos públicos, y en mayor medida en estos tiempos de crisis económica, por lo que las centrales de contratación se presentan como una oportunidad de las Administraciones Públicas para abaratar costes, utilizando la economía de escala, y evitar la multiplicidad de esfuerzos en la gestión de los expedientes. Por su parte, CARBONERO GALLARDO⁹ afirma que la finalidad de la central de contratación es, de un lado, conseguir una mayor eficacia por los entes públicos, tanto desde un punto de vista de gestión, puesto que agiliza y simplifica la tramitación administrativa en la adquisición de bienes y servicios, como desde un punto de vista económico, obtener unas condiciones económicas más ventajosas con la consiguiente reducción del gasto público; configura a las centrales de compras como un “instrumento de colaboración administrativa y de asistencia y cooperación jurídica y técnica con las entidades locales”. Y mantiene que nos encontramos ante una manifestación típica del ejercicio, por parte de la diputación, de la competencia de

8. BATET JIMÉNEZ, M.^a P., “Las centrales de contratación y los acuerdos marco como sistema para la racionalización de la contratación en la Administración local”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 15-16, La Ley, 2013.

9. CARBONERO GALLARDO, J. M. y CALLEJAS DíEZ, J. L., “Las centrales de compras”, en *Contratación Administrativa Práctica*, La Ley, julio 2013.

“asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, que el artículo 36.1 b) LBRL atribuye a las diputaciones provinciales.

En la doctrina científica –por todos, GALLEGO CÓRCOLES¹⁰– también se ha insistido en la importancia que adquieren estas técnicas de racionalización de la contratación, como consecuencia de la actual coyuntura económica. Aunque también, y cada vez con mayor frecuencia, comienza a llamarse la atención sobre los peligros que ofrecen las centrales de compras y otros acuerdos interadministrativos para el aprovisionamiento conjunto, en relación con los riesgos que ofrecen como fuente de restricciones de la competencia. En este sentido, MAÑES MARTÍNEZ¹¹ y SÁNCHEZ GRAELLS¹². La colusión en la contratación derivada de acuerdos marco es, en verdad, un problema de alto calado, no resuelto ni resoluble con los escasos medios que brinda nuestra actual legislación.

El análisis de los efectos de un cambio desde la descentralización de las compras a un sistema centralizado, no puede pasar por alto las consecuencias que esa medida puede tener a medio y largo plazo sobre la estructura de mercado de los productos afectados. Porque no hay duda de que el elevado volumen de demanda engendrado por la centralización (y que es una de las bases de ahorro para el sistema) puede dejar en una situación precaria a las pequeñas y medianas empresas que operan en mercados locales, toda vez que encontrarían dificultades para acceder a las licitaciones de la central de contratación. El peligro, obviamente, es que las grandes empresas oferten precios y condiciones generales de provisión de los productos afectados capaces de sacar del mercado a los pequeños y medianos competidores, aun a costa de soportar ellas mismas estrechos márgenes durante un tiempo, para poder posteriormente elevar sus precios en un entorno menos competitivo.

Algunos observadores apuntan este riesgo, pero otros argumentan que la centralización de compras espolea a las pequeñas y medianas empresas del sector, induciéndolas a crecer, incluso mediante alianzas y fusiones, y a mejorar su eficiencia productiva para poder competir en las nuevas condiciones de concentración de la demanda. En fin, parece prudente que este tema se tenga

10. GALLEGO CÓRCOLES, I., “La racionalización técnica de la contratación: aspectos prácticos”, en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 120, La Ley, julio 2012.

11. MAÑES MARTÍNEZ, E., “La defensa de la competencia en la contratación pública: hacia una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en los mercados públicos”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2014*, núm. 6, Institución Fernando El Católico, Zaragoza, 2015.

12. SÁNCHEZ GRAELLS, A., “Una visión crítica de la Guía sobre contratación pública y competencia publicada por la CNC”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 21, La Ley, mayo-junio 2011.

presente a la hora de definir el objeto del contrato, cuando se licita desde una central de contratación.

En todo caso, no parece que este sea un problema inquietante en el ámbito de las centrales de contratación provinciales, por el territorio al que circunscriben su actuación. Es más bien un problema que plantean las agencias de contratación centralizada estatales.

3

Las diputaciones provinciales como titulares de centrales de contratación

3.1

La atribución de competencias a las diputaciones provinciales en materia de centrales de contratación

El artículo 204 TRLCSP dispone literalmente que: “En el ámbito de la Administración local, las diputaciones provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno”¹³. Por su parte, el artículo 205 TRLCSP regula la adhesión a sistemas externos de contratación centralizada, y la disposición adicional segunda dispone que: “En los municipios de población inferior a 5000 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”.

En un primer momento, tras la regulación de la LCSP, se planteó si solo, en el ámbito local, las diputaciones provinciales podían crear centrales de contratación. La cuestión tuvo inicialmente algún interés, como consecuencia del Informe 27/2009, de 1 de febrero, de la JCCA¹⁴. Sin embargo, en la actualidad, nadie defiende que se pueda limitar su creación, en el ámbito de la Administración local, a las diputaciones provinciales, aunque estas diputaciones puedan dar apoyo y asesoramiento en la gestión de la contratación pública en los municipios, en virtud de la competencia de asistencia y coo-

13. En el mismo sentido, y con la misma dicción literal, el artículo 226.2 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (versión marzo 2015).

14. La JCCA Aragón, con motivo del Informe 15/2010, de 26 de noviembre, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del patrimonio, el servicio público y la contratación local, consideró rígida la interpretación de la Junta estatal. Y en el mismo sentido la JCCA Cataluña (Informe 10/2011, de 27 de octubre).

peración jurídica, económica y técnica a los municipios que tienen atribuida, de acuerdo con lo que dispone el artículo 36.1.b LBRL. El modelo recogido por el legislador español no limita la posibilidad de creación de centrales de contratación por parte de las entidades locales. Además, esta es también la interpretación que deriva de la literalidad del TRLCSP, dada la posibilidad genérica prevista en los artículos 194 y 203.1 de que las Administraciones Públicas y las entidades del sector público, respectivamente, centralicen la contratación de obras, servicios y suministros, así como en el artículo 205 TRLCSP de la posible adhesión a sistemas de adquisición centralizada de otras “entidades locales”; afirmación que reconoce la existencia de centrales de contratación en entidades locales en general.

3.2

La atribución de competencias a las asociaciones de municipios

Más compleja y polémica resultaba la posibilidad de que la FEMP, que se constituyó como asociación de municipios, islas, provincias y otros entes locales que voluntariamente lo decidieran –y tiene su fundamento legal en la disposición adicional quinta de la LBRL, y en el artículo 2.6 de la Ley de Asociaciones–, pudiese crear una central de contratación. De hecho, la prueba de que existían serias objeciones e inconvenientes que salvar, desde el punto de vista jurídico, se confirma en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que en su artículo primero, apartado treinta y cinco, modifica la disposición adicional quinta de la LBRL –referida a las asociaciones de las entidades locales– y, en lo que aquí interesa, establece lo siguiente: “Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las entidades locales a ellas asociadas, 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”.

De conformidad con esta modificación legislativa, y como consecuencia de la misma, es claro que, desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, la FEMP, en su condición de asociación de entidades locales, puede constituir centrales de contratación. Y las entidades locales asociadas a la FEMP podrán adherirse a dicha central de contratación, siempre que las contrataciones realizadas por esta hayan observado, en la preparación y adjudicación del contrato, el régimen jurídico establecido por el TRLCSP para las Adminis-

traciones Públicas¹⁵. La Central de Contratación de la Federación Española de Municipios y Provincias se ordena como un servicio especializado creado por acuerdo de la Junta de Gobierno de la FEMP, de 28 de enero de 2014, al amparo de lo previsto en el artículo 203 TRLCSP y en el último párrafo del apartado 3 de la disposición adicional quinta LBRL, conforme a la redacción dada a la misma por el artículo 1.35 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con la finalidad de contratar bienes y servicios que, por sus especiales características, sean susceptibles de ser utilizados con carácter general por las entidades locales asociadas a la FEMP y sus entes instrumentales¹⁶.

3.3

Las centrales de contratación y las competencias de asistencia y cooperación con los municipios

Lo cierto es que las centrales de contratación se ubican con naturalidad en las funciones propias de asistencia y cooperación, que son y han sido competencias propias de las provincias. La mayor parte de nuestros municipios –como afirma ZAFRA VÍCTOR¹⁷– “no puede desempeñar con mínima eficacia las competencias que les reconocen las leyes. Las políticas sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas necesitan la articulación del mundo local porque, de

15. Ningún problema, sin embargo, parece haber existido en relación con el Consorcio Catalán para el Desarrollo Local (*Consorci Català pel Desenvolupament Local*), integrado por los consejos comarcales del Pla de l’Estany, Segarra, Pallars Jussà, l’Anoia, l’Alt Camp, y la Asociación catalana de Municipios y Comarcas, que tiene constituida una central de compras, en la que se hallan adheridos 380 municipios de Cataluña. Este Consorcio (CCDL), por acuerdo de 17 de diciembre de 2009, aprobó la modificación de sus Estatutos para crear un sistema de contratación centralizada, configurándolo como un servicio especializado de central de contratación con el objeto de dar servicio a los entes locales de Cataluña. Con la creación de la Central de Compras del CCDL se pretende conseguir la contratación de determinados suministros y prestación de servicios en interés público de los entes locales. Llama la atención que los Estatutos del Consorcio (artículo 2.3) permiten la incorporación al mismo de entes privados interesados en los objetivos del Consorcio.

16. La Central de Contratación de la FEMP se configura como instrumento que permite la tramitación y/o adjudicación de las prestaciones de otros poderes adjudicadores, en este caso las entidades locales asociadas, dando aplicación a los principios de simplificación administrativa, facilitando los procesos de contratación y posibilitando, mediante la aplicación de las denominadas economías de escala y la estandarización de las obras, servicios y suministros, el logro de condiciones económicas más favorables en la contratación de los mismos, con la consiguiente reducción del gasto público. Su funcionamiento se rige por un reglamento aprobado por la Junta de Gobierno de la FEMP el 17 de julio de 2014.

17. ZAFRA VÍCTOR, M., “La intermunicipalidad”, en *El 4º Espacio*, editada por la Diputación Provincial de Zaragoza, núm. 5, verano 2005.

lo contrario, la fragmentación municipal esteriliza las economías de escala que puedan surgir de la visión de conjunto que la función coordinadora aporta. Entre el municipio y la comunidad autónoma debe intercalarse una instancia para que los intereses intermunicipales queden fijados en el ámbito local, de lo contrario una buena parte de las competencias municipales, saltan a la comunidad autónoma. No todo lo supralocal es autonómico, puede ser intermunicipal”. Y así, para garantizar la autonomía municipal, la Constitución garantiza también la autonomía provincial, y lo hace coherentemente, como agrupación de municipios, de ahí el diferente tratamiento que dispensa a ambas instituciones. Las provincias no son instituciones ajenas a los municipios. Precisamente el estar integradas por alcaldes y concejales elegidos indirectamente está en consonancia con sus competencias funcionales y su carácter instrumental.

Y así pues, dentro de ese ámbito instrumental, las diputaciones provinciales pueden asumir y atender esa especialización que requiere la contratación del sector público, mejorar la gestión administrativa de los procedimientos de licitación, y, en la medida de lo posible, simplificarla; obtener los beneficios de las economías de escala que pueden producirse en los sistemas de contratación centralizada. Solo el hecho de situar ante los contratistas órganos de contratación especializados, de experiencia contrastada, y con la posibilidad de licitar y adjudicar contratos de cierto volumen, supone e implica una mejora de la gestión de los contratos públicos.

En ese sentido, el Informe de Fiscalización de la contratación en el ámbito local de servicios y suministros de energía eléctrica, ejercicios 2003, 2004 y 2005, del Tribunal de Cuentas, de 26 de noviembre de 2009, incluía, entre sus recomendaciones, la de: “Recabar, de aquellas entidades que tienen encomendada o han asumido la asistencia técnica a los ayuntamientos –diputaciones provinciales, asociaciones de entidades locales u órganos autonómicos o estatales–, la redacción de protocolos de actuación que faciliten el análisis de necesidades y la elaboración de pliegos tipo para la contratación de estos servicios y suministros, permitiendo minorar los costes y mejorar la calidad de los procedimientos –incluso en la determinación de sistemas de fijación de precios, haciendo homogéneas y comparables las ofertas económicas–, promoviendo con ello su contratación, en régimen de concurrencia por la totalidad de las entidades locales”¹⁸. Me consta que este Informe del Tribunal

18. En el mercado de las telecomunicaciones y de la energía, las corporaciones locales constituyen un tipo de cliente con un importante volumen de demanda, que ha venido experimentando un notable crecimiento en sus consumos y, con ellos, los gastos presupuestados para financiarlos. Para el Tribunal de Cuentas, estas circunstancias exigen, por sí solas, asegurar que la contratación pública garantice unas condiciones de competencia y concurrencia “que permitan aprovechar las ventajas que proporcionan los mercados liberalizados, a efectos de

de Cuentas estuvo en el origen de la decisión de constituir alguna de las centrales de contratación provincial que existen en la actualidad. No en vano, el acuerdo marco sobre los recursos energéticos es el primero que han tramitado todas las centrales constituidas.

Las entidades provinciales que han creado centrales de contratación afirman que los objetivos fundamentales son¹⁹:

- obtención de mejores precios y condiciones contractuales por economías de escala;
- simplificación de la tramitación administrativa;

conseguir mejores condiciones económicas en estos suministros y servicios, mayor eficacia en la asignación de los recursos y, finalmente una mayor transparencia en la formación de los precios en interés de las administraciones y de la ciudadanía²⁰. El establecimiento de estos mercados liberalizados ha sido una constante en el ámbito comunitario, donde desde hace bastante tiempo se ha venido propugnando a través de diversas directivas incorporadas a nuestro ordenamiento interno, que se ha concretado en:

a) Sector telecomunicaciones: Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

b) Sector eléctrico: Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (modificada por la Ley 17/2007, de 4 de julio, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad).

c) Sector de hidrocarburos: Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Así, las entidades locales debieron proceder a la contratación de estos servicios y suministros, durante el periodo fiscalizado, conforme a los procedimientos y formas de adjudicación establecidos en la legislación de contratos públicos. En el caso concreto del sector eléctrico, la liberalización del suministro y el incremento de la competencia desarrollada a partir de 1997 han llevado consigo la introducción en el mercado de la figura de los consumidores cualificados, en función del volumen de sus consumos, capacitados para negociar con los distribuidores libremente el precio de sus productos.

19. El Reglamento de la Central de Contratación de la Diputación Provincial de Granada, en sus antecedentes, afirma que:

La centralización de la contratación pública presenta muchas ventajas, principalmente de tipo económico pero también aporta ventajas de carácter administrativo para los ayuntamientos y para los proveedores. En concreto pueden enumerarse las siguientes:

- *Reducción de costes en la adquisición de bienes y servicios. El volumen de contratación permite a los proveedores ofrecer precios más competitivos (reducción de costes internos), de los que se beneficiarán todas las entidades adheridas al convenio.*
- *Mayor transparencia en la contratación pública.*
- *Reducción de burocracia administrativa, ya que es la Central Provincial de Contratación la que se encarga de la asistencia en la tramitación. Esto supone un ahorro de tiempo considerable, pero también una economía en los costes internos de las Administraciones implicadas.*
- *Fomento de medios telemáticos, electrónicos e informáticos por parte de los empresarios (firma electrónica, presentación telemática de documentación).*
- *Reducción de costes administrativos para las empresas. Gracias a la centralización, las empresas podrán acceder a más entidades a través de un solo proceso, lo que supone un claro ahorro para las empresas.*
- *Simplicidad. Una vez puesta en marcha, la Central Provincial de Contratación se convierte en una herramienta de fácil uso para todos, posibilitando contrataciones inmediatas.*

- reducción de los costes administrativos y de los tiempos de adquisición;
- tramitación de contratos (adquisiciones en línea, licitación electrónica, sistema unificado de compras públicas, etc.).

Y todas ellas entroncan la constitución de las centrales con los principios de economía en el gasto y eficacia en la gestión; y con las obligaciones de las diputaciones provinciales de colaboración y cooperación con las entidades locales de su ámbito territorial en la prestación integral y adecuada de los servicios. Y todas afirman que, a través de la central de contratación, ejercen la competencia de asistencia y cooperación técnica a los municipios atribuida por el artículo 36.1 b) LBRL y la competencia propia que les asigna el apartado g) del mismo precepto, consistente en la contratación centralizada en municipios con población inferior a 20 000 habitantes, ello según lo dispuesto en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ahora bien, no deja de sorprender que la iniciativa de constitución de centrales de contratación, en el panorama provincial español, no se encuentre generalizada. Aunque sí es significativa, lo cierto es que resulta más bien escasa²⁰. Y debe hacerse una reflexión acerca de las razones de esta moderación, por parte de los entes provinciales, en la constitución de centrales de contratación.

En alguna ocasión me he preguntado: ¿Cómo surge la iniciativa de la constitución de una central de contratación en el ámbito provincial? ¿Quiénes están en el origen de la constitución de una central? ¿Es una iniciativa política de la propia institución provincial? ¿Ha sido una demanda de los municipios? ¿Acaso procede de los empleados públicos de la institución provincial? Lo cierto es que tengo la sensación, a la vista de las centrales de contratación que

20. La primera central de compras provincial se crea por la Diputación Provincial de Valencia, mediante acuerdo de 16 de julio de 2008. Por acuerdo de 13 de enero de 2011 se constituye la Central de Compras de la Diputación Provincial de Alicante. Por Decreto Foral 3/2011, de 22 de febrero, se crea y regula la Central de Contratación Foral de la Diputación Provincial de Guipúzcoa. El 28 de abril de 2011 se aprueba la creación de una central de compras por la Diputación Provincial de Badajoz. La Diputación Provincial de Castellón crea su Central de Contratación por acuerdo de 19 de mayo de 2011. La Diputación Provincial de Valladolid, por acuerdo de 29 de diciembre de 2011. La Diputación Provincial de Burgos crea su Central de Contratación mediante acuerdo de 2 de marzo de 2012. La Diputación Provincial de Granada aprobó por acuerdo de 27 de junio de 2013 la creación de su Central de Contratación. El 26 de diciembre de 2013, la Diputación Provincial de Cáceres aprueba la creación de su Central de Compras. Por Decreto Foral del Consejo de Diputados núm. 12/2014, de 11 de marzo, publicado en el BOTA núm. 36, de fecha 28 de marzo de 2014, se procedió a la creación y regulación de la Central de Contratación de Álava. La Diputación Provincial de A Coruña aprueba la creación de una central de contratación por acuerdo de 27 de junio de 2014.

existen y vienen funcionando con un razonable nivel de éxito y satisfacción, de que el origen de la iniciativa no siempre se encuentra en el mismo lugar.

Participar en una central de compras requiere, en primer lugar, la voluntad política de ceder parte de las competencias que tiene una entidad local, en aras de una gestión más eficiente de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios. Como dice MOREO MARROIG²¹, dicho en términos sintéticos, la cuestión de fondo es si va a compensar la pérdida de autonomía a cambio de una buena gestión. Esto que parece tan sencillo es el primer escollo con el que chocan las técnicas de centralización, llegando incluso, en determinados casos, a provocar el fracaso del sistema.

Además, las centrales de contratación, y las técnicas de racionalización de la contratación en general, son parte fundamental del cambio tecnológico y cultural que conlleva la implantación de la administración electrónica. Si hay un ámbito en que deba y sea factible la implantación de la administración electrónica, este es el ámbito de la contratación del sector público.

4

La creación de las centrales de contratación y el procedimiento de integración o adhesión de los municipios

4.1

El acuerdo de creación de la central de contratación y la configuración de sus competencias

La regulación de las centrales de contratación en nuestro ordenamiento jurídico es meramente indiciaria y mínima. Los artículos 203 a 205 TRLCSP se limitan a predicar la funcionalidad de las centrales de contratación, sus principios de actuación y la forma de creación.

El artículo 204.2 TRLCSP, precepto básico, indica de manera lacónica que las centrales de contratación se crean mediante acuerdo plenario. Esta parquedad en la regulación es antes una virtud que un defecto. Es obvio que el TRLCSP nada debe decir ni establecer sobre la forma en que se organizan las unidades y servicios de contratación. La norma contractual debe regular los procedimientos de adjudicación que deben guardar y seguir los órganos

21. MOREO MARROIG, T., *Manual para la utilización de los acuerdos marco y figuras relacionadas*, Thomson Reuters/Aranzadi, Madrid, 2014.

de contratación, pero nada más. Incluso, la referencia a la necesidad de un acuerdo plenario para la constitución de una central de contratación, no le corresponde al legislador de contratos, sino al legislador del régimen local.

En realidad, la creación o constitución de una central de contratación corresponde, materialmente, al ámbito de la potestad de autoorganización de las entidades locales, más que al ámbito de la contratación pública. En términos estrictamente jurídicos, esta decisión se comprende dentro de la facultad de las Administraciones Públicas para diseñar y modelar su propia organización –potestad administrativa de autoorganización–, es decir, se incluye dentro de la atribución que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración Pública para crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas para el cumplimiento de un interés de carácter público.

En cualquier caso, y con carácter previo a la decisión de crear o constituir una central de contratación, son muchas las cuestiones que deben ser objeto de reflexión y previsión, y que inciden directamente en la arquitectura organizativa (medios personales), en la logística informática (medios electrónicos), e, incluso, en la propia configuración jurídica de la central de contratación; bien como un servicio especializado, como órgano desconcentrado, o bien con personificación jurídica diferenciada.

Las centrales hasta ahora constituidas, por lo general, se han configurado como “un servicio especializado” dentro de la propia diputación²², que se encarga de coordinar las diferentes contrataciones, buscando mejores condiciones en los suministros, al centralizar las necesidades de diferentes municipios. En otras ocasiones, se definen como “órgano de asistencia y encomienda de gestión” de los órganos de contratación de las entidades locales de la provincia y de sus entes dependientes, así como de los entes que conforman el sector público provincial, que se adhieran libremente a este sistema de contratación²³.

No existe uniformidad en cuanto al tipo de unidad creada como soporte de la central de contratación, ni tampoco en cuanto al área o servicio general del que se hace depender. En unos casos la central de contratación es un órgano o unidad independiente (Central de Contratación de la Diputación de Valencia),

22. Artículo 2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Central de Contratación de la Diputación Provincial de Alicante, aprobado inicialmente por acuerdo de 5 de diciembre de 2013.

23. Artículo 2 del Reglamento regulador de la Central de Contratación de la Diputación de Castellón, aprobado inicialmente por acuerdo de 19 de mayo de 2011 y modificado por acuerdo de 13 de septiembre de 2011, y artículo 1 del Reglamento de la Central de Contratación de la Diputación Provincial de Granada, aprobado inicialmente por acuerdo del pleno corporativo en sesión de 27 de junio de 2013.

en otros se hace depender del área de hacienda y contratación de la respectiva diputación provincial (Central de Contratación de la Diputación de Castellón), o del área de asistencia a municipios (Central de Contratación de la Diputación de Alicante, Burgos y Valladolid). Pero también hay supuestos en que funciona como órgano que se apoya en diversos servicios de la institución provincial (Central de Contratación de la Diputación Provincial de Guipúzcoa).

Las características de estas centrales provinciales constituidas son: la voluntariedad de la adhesión, pues la adhesión no implica obligatoriedad de compra por parte del ayuntamiento; el respeto y garantía de la autonomía local de los municipios, pues es el municipio quien decide cuándo y cómo se adhiere; y la gratuidad del servicio de centralización de compras, ya que los costes del servicio son asumidos por la diputación.

La creación de centrales de compras no puede ser obligatoria para las distintas entidades locales de la provincia, como consecuencia del principio de autonomía, que requiere un acto formal de adhesión a la central, pero también como consecuencia de que la central es una manifestación del sistema de cooperación municipal y asistencia.

La primera cuestión, a mi modo de ver, es definir el objeto y alcance de las funciones que la central de contratación provincial debe asumir. Y hay que comenzar por advertir que una central de contratación –central de compras– no es lo mismo que un sistema de contratación centralizada. Es perfectamente posible la contratación centralizada sin necesidad de la constitución de una central de contratación. Para la compra centralizada no es necesaria una central de compras. Ahora bien, la contratación centralizada, a diferencia de la central de compras, conlleva la adquisición del suministro o del servicio, es decir, no se puede limitar a la tramitación únicamente de la licitación. El sistema de contratación centralizada es un modelo de contratación específico de suministros, obras y servicios que, por sus especiales características, son susceptibles de ser utilizados con carácter general por todos los órganos de contratación incluidos en el sistema de contratación.

Cuando se decide la creación o constitución de una central de contratación, se desea algo más, se quiere ir más allá de un mero sistema de centralización de compras. Como expone, con mucha claridad, MOREO MARROIG²⁴, una central de contratación actúa como grupo de compras que se dedica a licitar y adjudicar contratos, acuerdos marco o sistemas dinámicos de contratación, obteniendo mayores ventajas que las compras descentralizadas. Se basa en agrupar la demanda de diferentes poderes adjudicadores adscritos a

24. *Vid.* obra citada.

ella para conseguir mejores condiciones de mercado. Para ello debe generar una estructura y unos procedimientos que gestione a los proveedores con anterioridad a los pedidos reales de cada poder adjudicador.

Las centrales de contratación actúan adquiriendo suministros y contratando obras y servicios para otros órganos de contratación; en el supuesto de las centrales de contratación provinciales, esta contratación es para la propia diputación o para los municipios adheridos. Pero también pueden celebrar acuerdos marco, o poner en funcionamiento un sistema dinámico de contratación para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos –técnica de adquisición que permite, a la central de contratación, disponer de una gama particularmente amplia de ofertas y garantizar así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia con respecto a los productos, obras o servicios comúnmente utilizados o disponibles en el mercado–.

Son varias las modalidades de actuación que pueden abarcar las centrales de contratación:

- 1) Contratación, mediante acuerdo marco, de los tipos para cada clase de contratos de obras, bienes y servicios. El acuerdo marco puede ser cerrado o abierto, en función de si los términos contractuales están totalmente o no establecidos en el mismo. Y puede celebrarse con uno o varios empresarios. La Nota explicativa de los acuerdos marco de la Comisión Europea (Documento CC/2005/03, de 14 de julio, versión en lengua inglesa)²⁵ distingue dos tipos de acuerdos marco²⁶:
 - a) los que establecen todos los términos, a los que llama “contratos marco” y considera contratos públicos “tradicionales”. Son instrumentos legales que establecen con carácter vinculante para las partes las condiciones aplicables, y por lo tanto no exigen nuevas negociaciones; y

25. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf

[Con acceso el 21 de marzo de 2015].

26. En la Nota Explicativa de la Comisión Europea se indica que los acuerdos marco no son contratos públicos en el sentido de las directivas, ya que no establecen términos específicos y por lo tanto no pueden dar lugar a resultados como lo hace un contrato. En parecidos términos se pronuncia la JCCA Aragón, en su Informe 8/2010, de 23 de junio, al considerar que el acuerdo marco de homologación no es en sí mismo un contrato (únicamente regula las condiciones para la adjudicación de contratos derivados durante su vigencia). La JCCA, en su Informe 23/98, de 11 de noviembre de 1998, entiende que de la escueta regulación existente “[...] se puede deducir el régimen jurídico de los acuerdos o contratos marco, siendo su característica fundamental la existencia de dos procedimientos distintos, aunque íntimamente enlazados, que son el propio acuerdo o contrato marco y las adjudicaciones directas derivadas del propio acuerdo o contrato marco”.

- b) los que no establecen todos los términos (acuerdos marco en sentido estricto), exigiendo nuevas negociaciones o nuevas ofertas posteriores. Los contratos derivados basados en el acuerdo marco serán adjudicados y formalizados por los entes públicos adheridos. Asimismo, todos los actos de ejecución corresponderán a las entidades adheridas conforme a lo establecido en la normativa contractual.
- 2) Contratos de obras, servicios o suministros asumidos por la central de contratación para su contratación. En este caso, el acuerdo de adjudicación vincula a todas las entidades adheridas, y en el pliego de cláusulas administrativas particulares estarán separadas las prestaciones a cada una de ellas, que serán contratantes a los efectos de facturación.
 - 3) La central de contratación también puede actuar como servicio para el ejercicio de las competencias en materia de contratación de los municipios de población inferior a 5000 habitantes (disposición adicional segunda TRLCSP), cuando estos así lo acuerden, y de los de cifra de población superior cuando se concierte el correspondiente convenio de colaboración para la encomienda de gestión del procedimiento de contratación. En estos casos nos encontramos ante los supuestos de mayor alcance y efectividad de las centrales de contratación, desde el punto de vista de la cooperación provincial y asistencia a municipios. Es decir, la central de contratación se convierte en algo más que un sistema de contratación centralizada; es la materialización de la competencia atribuida por el artículo 36.1 b) LBRL a las diputaciones provinciales, que señala que, en todo caso, es competencia de estas entidades “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión”, en el ámbito de la contratación pública. En estos supuestos la central de contratación va más allá de la licitación y adjudicación de contratos, de la adquisición de suministros y servicios para el resto de órganos de contratación, o de celebrar acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos; y de formalizar los contratos. En este supuesto la actuación de la central de contratación alcanza también a las funciones de ejecución del contrato; controla la ejecución (modificación, interpretación, suspensión) del contrato y decide el cumplimiento del mismo o la existencia de causas de resolución.
 - 4) La central de contratación, en su calidad de órgano de asistencia en los procedimientos de contratación en los que interviene, suele desempeñar las funciones previstas en el artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, así como las que atribuye el TRLCSP y sus disposiciones complementarias a las mesas de contratación.

La Norma Foral 1/2015, de 14 de enero, que regula la composición y funcionamiento de la Central de Contratación Foral de Álava, en su artículo 5, al regular las competencias de la Central de Contratación Foral, y después de señalar que la misma actuará como mesa de contratación en la tramitación de los procedimientos contractuales que promuevan la Diputación Foral de Álava y las entidades del sector público que decidan adherirse a dicho sistema de contratación, le atribuye las siguientes competencias:

- realizar la programación y estudio de las necesidades del sector público del Territorio Histórico de Álava y de las entidades públicas que suscriban acuerdos de adhesión en los términos previstos en el artículo 205 TRLCSP, en orden a la compra racionalizada de suministros y servicios, así como el seguimiento y evaluación de su gestión;
- promover cuantas medidas considere necesarias para conseguir una mayor eficacia, uniformidad y funcionalidad en la gestión de contratos;
- proponer los suministros y servicios que deban ser declarados de contratación centralizada por poseer características esencialmente homogéneas;
- coordinar e intercambiar información con órganos similares de otras Administraciones Públicas;
- actuar como mesa de contratación en los procedimientos de contratación centralizada de suministros y servicios;
- elaborar un informe anual en el que se incluyan todas las contrataciones efectuadas al amparo de esta norma foral, con indicación del objeto del contrato, importe, adjudicatarios y grado de ejecución. Asimismo, se hará constancia de las entidades locales acogidas a la citada contratación;
- cuantas otras competencias le sean encomendadas o le vengan atribuidas por la normativa vigente.

4.2

La regulación del régimen jurídico de las relaciones entre las partes implicadas en la contratación en el marco de la central de contratación (diputación, ayuntamientos y contratistas): el reglamento de la central de contratación

Las relaciones jurídicas entre quienes participan en una central de compras, son causa y consecuencia del régimen de adhesión, en el caso de los municipios, y del de licitación, en el caso de los contratistas. Es decir, la relación de

la central de compras se articulará según lo pactado en el convenio y, en su caso, en la concreta solicitud de tramitación de un contrato en concreto.

Son muchas las cuestiones a considerar, unas derivadas del régimen jurídico de la propia central y otras del régimen jurídico de acuerdos marco, que es inexistente. Así, habrá que considerar cómo se articula la adhesión general a la central de contratación, la tramitación de los contratos de gestión centralizada, la adhesión individualizada a los diferentes procedimientos de contratación centralizada, el procedimiento de selección de las empresas en los acuerdos marco, la renuncia o desistimiento a la celebración de un acuerdo (por presunción de práctica colusoria)²⁷, la obligación de que los empresarios seleccionados formulen oferta para todos y cada uno de los contratos basados, el procedimiento para formalizar los contratos derivados, cómo se sustancia la orden de pedido entre municipio y proveedor, la tramitación de las licitaciones, la participación de los municipios en la redacción de los PCAP y PPT (especialmente en cuanto concierne a la división por lotes y a los criterios de adjudicación de carácter social o medioambiental), la competencia para la autorización y disposición del gasto, así como para la ordenación del pago, las obligaciones que adquiere la diputación provincial en el marco de funcionamiento de la central de contratación, y las obligaciones de las entidades adheridas.

Es muy importante delimitar con claridad las responsabilidades de cada parte en la ejecución de los contratos adjudicados por la central de contratación. Y, cuando fuere conveniente y necesario, crear comisiones de seguimiento de la ejecución de los contratos que velen por el cumplimiento de los PCAP y PPT, y que, de ser preciso, elaboren memorias anuales de la ejecución de los contratos.

Todas estas circunstancias aconsejan, como tienen puesto de manifiesto BATET JIMÉNEZ²⁸ y MOREO MARROIG²⁹, la elaboración y aprobación de una norma reglamentaria de la central de contratación que ofrezca cobertura suficiente a las relaciones que implica y supone la existencia de un órgano de esta naturaleza. Una norma reglamentaria que debe resolver no solo los procedimientos de adhesión a la central por parte de los municipios o entidades locales asociadas, y el alcance de los mismos, sino también las obligaciones de los contratistas que resulten seleccionados y queden incorporados a la central de contratación. Se trata, pues, de un reglamento que contenga las normas de autoorganización del servicio, norma que emana de la potestad reglamen-

27. Por no quedar garantizada la competencia real y efectiva.

28. *Vid.* obra citada.

29. *Vid.* obra citada.

taria de la entidad local, y cuya aprobación corresponde al órgano colegiado supremo de la entidad: el pleno provincial³⁰.

4.3

La adhesión a la central de contratación mediante convenio

La adhesión de un ente local a una central de contratación provincial no requiere de una encomienda de gestión, y así lo afirmó en su día la JCCA Aragón³¹. Es suficiente con el acuerdo expreso de una entidad local y la firma del convenio oportuno (convenio de adhesión), o instrumento similar (acta en algunos casos).

Con objeto de facilitar el funcionamiento de la central, el modelo de convenio o acuerdo de adhesión debe ser idéntico para todas las entidades que se adhieran al sistema, con las particularidades o excepciones que se establezcan, que deben ser excepcionales.

Debe determinarse si la adhesión se puede realizar en cualquier momento durante la vigencia de un contrato de la central de contratación o si, por el contrario, deberá realizarse con anterioridad a la consecución del mismo por aquella. Esta decisión es importante, primero, porque puede afectar a la elección del procedimiento para llevar a cabo la centralización; y segundo, porque la central puede conseguir mejores condiciones contractuales con los proveedores cuando la negociación se base en un elevado y *cierto* volumen de demanda.

La mayoría de las centrales de contratación han optado por una doble adhesión: una adhesión genérica, que no supone obligación de efectuar ninguna contratación, ni tampoco conlleva la obligación de participar en ningún procedimiento específico; y una adhesión específica para cada uno de los procedimientos concretos que licite la central de contratación. Para la adhesión específica se requiere que, previamente, la central de contratación comunique a las entidades adheridas genéricamente la voluntad de tramitar un procedimiento determinado, para que estas puedan adherirse mediante acuerdo o resolución del órgano de contratación de la entidad local que corresponda. Esta adhesión es la que supone, normalmente, el compromiso firme e irrevocable

30. EMBID IRUJO, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, IUSTEL, Madrid, 2010.

31. Informe 5/2010, de 14 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sobre forma y procedimiento de adhesión de las entidades locales de la provincia de Huesca a un acuerdo marco de su Diputación Provincial para la contratación del suministro de energía eléctrica.

de la entidad adherida al concreto procedimiento y durante toda la vigencia del contrato.

Aunque, en principio, la central de contratación tiene una vocación de obligatoriedad, cuando funciona como sistema de contratación centralizada, este sistema de doble adhesión es una buena forma de superar la resistencia a la pérdida de poder de decisión en la gestión y decisión de compra por parte de las entidades locales adheridas, que siempre supone un freno a la expansión de la central.

4.4

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de los contratos que licita la central de contratación

Con carácter previo a la aprobación de los PCAP y PPT, las centrales suelen abrir un procedimiento de información y recogida de datos, relativos a las entidades adheridas que desean participar en el procedimiento de licitación, que suele incluir la posibilidad de sugerir y efectuar consideraciones sobre la redacción material de los pliegos. También cabe, en algunas centrales de contratación, la posibilidad de constituir consejos, comisiones o comités de seguimiento, de cada uno de los procedimientos que se licitan. Se trata, en definitiva, de participar en el procedimiento de contratación de una forma amplia. Claro está que los documentos contractuales, finalmente, serán aprobados por la central de contratación.

Es preciso tener en cuenta que, en los acuerdos marco, los PCAP adquieren una importancia extraordinaria, puesto que el TRLCSP no contiene, prácticamente, ninguna disposición de contenido material sobre los mismos. De manera que lo que no está resuelto en el PCAP, carece de solución.

4.5

La competencia para el gasto

Los reglamentos de las centrales suelen hacer referencia expresa a que la competencia para la autorización y disposición del gasto, así como para la ordenación del pago, corresponderá al órgano competente de cada entidad que haya participado en los procedimientos de contratación que tramite la central de contratación, y a los órganos competentes de la diputación, cuando participe en los mismos o para los expedientes de contratación tramitados

exclusivamente para ella. Esta previsión, en principio parece tener sentido en los supuestos de contratos marco, no así en los de acuerdos marco, que precisan de acuerdos derivados o basados, por lo que no parece necesario solicitar de los documentos adheridos el *documento RC* de ejercicio corriente, que se utilizará para solicitar certificado de existencia y retención de crédito en los expedientes de gasto.

5

Las centrales de contratación, la contratación centralizada y los acuerdos marco

Del artículo 203 del TRLCSP hay que destacar, con GARCÍA JIMÉNEZ, que el ámbito objetivo para la utilización de la contratación centralizada se ha ampliado —en relación con la regulación contenida en el TRLCAP— a los contratos de obras; y también que hay dos modalidades de contratación centralizada: la adquisición centralizada y la homologación³². En el primer caso, el órgano de contratación especializado adquiere suministros y contrata servicios para el resto de los órganos de contratación, repercutiendo después el coste económico de forma proporcional al gasto realizado por las unidades peticionarias. En el caso de la homologación, el órgano competente para la contratación centralizada celebra acuerdos marco con arreglo a los cuales posteriormente los órganos de contratación podrán celebrar contratos derivados³³.

Es importante tener en cuenta que la contratación centralizada se lleva a cabo, básicamente, no sé si en su totalidad o no, mediante acuerdos marco. Y los acuerdos marco no están regulados ni en la Directiva ni en el TRLCSP. Es decir, no existe una regulación material, de fondo, de las múltiples cuestiones que plantea la figura del negocio jurídico que constituye el acuerdo marco.

Lo único que nos dice el TRLCSP de los acuerdos marco es que no son contratos en sí mismos, sino un pacto o acuerdo “previo” al contrato donde se fijan unas condiciones generales o máximas con las que se adjudicarán contratos posteriores: proveedor/es, prestación (bienes, productos o servicios), precios (máximos), duración. Que se celebran con uno o varios empresarios, y se articulan en dos fases: celebración del acuerdo marco, y adjudicación de

32. Informe 22/2008, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre el “Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se distribuyen competencias en materia de contratación centralizada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos autónomos”.

33. *Vid.* obra citada.

los contratos derivados (estos sí son auténticos contratos). Y que no pueden utilizarse de forma abusiva o de modo que obstaculicen, restrinjan o falseen la competencia, ni pueden exceder de 4 años (salvo de forma excepcional).

Esta escasa regulación es una debilidad manifiesta del sistema de contratación centralizada, y, por tanto, de esta técnica de racionalización de la contratación, que produce una considerable inseguridad jurídica tanto para los licitadores como para los gestores de la central de contratación. Por ello, como ya hemos indicado, los PCAP adquieren un valor especial en estos supuestos.

Y lo mismo sucede en relación con los contratos basados/derivados del acuerdo marco. Como quiera que no existe regulación de los acuerdos marco y, especialmente, de cómo funcionan los contratos basados/derivados, la inercia lleva a aplicar todas las categorías generales del TRLCSP en los mismos términos y condiciones que para los contratos “al uso” (recurso especial, motivación, apertura de sobres y actos públicos, notificaciones, formalización, etc.), y esto es lo que resulta absolutamente paradójico.

De ahí –como afirma MOREO MARROIG³⁴– que los pliegos de los acuerdos marco deban nacer con vocación de simplificación. A los órganos de contratación que deben acudir a la central para satisfacer sus necesidades, se les debe satisfacer de una forma rápida. Un sistema como este, programado en dos fases (una primera precontractual y otra u otras en las que se formaliza un contrato), que obliga en la segunda fase a repetir trámites, documentos y procesos, está abocado al fracaso. Porque, en definitiva, plantea un futuro no de racionalización, sino de colapso o síncope anunciado.

Vamos a enumerar, aunque sea de forma enunciativa, algunas de las cuestiones que plantea la figura del acuerdo marco.

5.1

Necesidad de crédito en el acuerdo marco de homologación

Para la JCCA Aragón³⁵, el acuerdo marco de homologación no lleva aparejado presupuesto de licitación ni compromete crédito, porque no es en sí mismo un contrato (únicamente regula las condiciones para la adjudicación de contratos derivados durante su vigencia). Consecuentemente, no será necesario

34. *Vid.* obra citada.

35. Informe 8/2010, de 23 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación por acuerdo marco de homologación de suministros convocados por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón –procedimiento abierto y varios criterios–.

incorporar en la tramitación el tradicional certificado de existencia de crédito, teniendo especialmente presente que el órgano de contratación del acuerdo marco actúa como central de contratación, y los contratos derivados serán adjudicados por los órganos de contratación de los distintos departamentos, organismos autónomos y entidades adheridas, que serán quienes tendrán que garantizar la existencia de crédito al inicio de la tramitación de sus respectivos contratos derivados. Por eso, el pliego tipo solo incluye el concepto de valor estimado, que vendrá determinado por lo previsto en el artículo 76.8 LCSP, cuantía estimada del conjunto de contratos derivados que se pretendan adjudicar durante ese plazo.

La JCCA *Baleares*³⁶ opina que en los acuerdos de homologación de obras, servicios y suministros que se tramiten en el seno de un procedimiento especial de adopción de tipo se tiene que fijar un valor máximo estimado de acuerdo con el artículo 88.8 TRLCSP. Para calcularlo, se tiene que tener en cuenta el valor estimado de los contratos que pueden llevar a término los órganos de contratación afectados por el régimen de contratación centralizada, es decir, las Administraciones y entidades públicas incluidas en el ámbito de la central de contratación, o que se hayan adherido al catálogo que resulta de los acuerdos marco de homologación, pero no el de las entidades que puedan adherirse en el futuro.

5.2.

La determinación de la solvencia en el acuerdo marco

La determinación de la exigencia de clasificación y de la solvencia, tampoco se encuentra resuelta en el supuesto de los acuerdos marco. La JCCA *Cataluña*³⁷, respecto a los acuerdos marco *stricto sensu*, apunta, como posibles mecanismos para determinar la solvencia mínima que procedería requerir, la fijación de esta solvencia mínima sobre la base de las características de un contrato derivado estándar, cuando se trate de acuerdos marco en que se prevea que los contratos derivados serán todos ellos relativamente

36. Informe 9/2013, de 19 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, sobre sistema de racionalización técnica: centrales de contratación y acuerdos marco. Valor máximo estimado de los acuerdos marco y presupuesto de los contratos que se deriven.

37. Informe 5/2011 de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, de 14 de abril. Determinación de la solvencia mínima a requerir a las empresas como requisito de aptitud para formar parte de los acuerdos marco.

homogéneos; o la división del acuerdo marco en lotes en función de la cuantía de los contratos derivados, de manera que la solvencia a requerir en cada uno de los lotes sea proporcional a estos, o, cuando se trate de acuerdos marco con un único empresario, fijar la solvencia mínima necesaria en función de la cuantía del contrato derivado de mayor presupuesto que se prevea suscribir.

5.3

Obligación de los adjudicatarios del acuerdo marco de presentar oferta válida en los procedimientos de adjudicación de los contratos basados

Es esta una de las cuestiones más polémicas. De la misma forma que la Administración, una vez formalizado el acuerdo marco, asume la obligación de contratar las prestaciones que constituyen su objeto, a través de las empresas adjudicatarias del mismo, sin que sea posible acudir a otras empresas del mercado que no hubieran resultado adjudicatarias del acuerdo marco, los adjudicatarios del acuerdo marco asumen la obligación de realizar la prestación objeto del mismo durante su vigencia, lo que, en aquellos acuerdos marco que incorporan la obligación legal de realizar una segunda licitación, implica la obligación de presentar oferta válida en dicho procedimiento de licitación para la adjudicación de los contratos basados, siempre que la empresa adjudicataria del acuerdo marco haya recibido la solicitud de oferta en los términos obligados por ley.

Pues bien, esta obligación de los adjudicatarios del acuerdo marco, de presentar oferta válida a la licitación de los contratos basados —que parece un elemento esencial y caracterizador del acuerdo marco, puesto que su incumplimiento supondría vaciar de contenido el mismo—, no parece estar pacíficamente aceptada. Así pues, debe incorporarse con claridad en los PCAP.

5.4

Otras cuestiones

Las exigencias de motivación de la adjudicación, recogidas en el artículo 151.4 TRLCSP, para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco en la contratación centralizada, tampoco parecen muy justificadas, sobre todo en los casos en que los acuerdos marco no exigen segunda licitación, o en aquellos celebrados con un único empresario.

La regulación del sistema de prestación y devolución de garantías definitivas por los adjudicatarios de un acuerdo marco, de adopción de tipo, tampoco está bien resuelta. Debería estar relacionada y ser proporcional al importe de los contratos derivados en fase de ejecución. Y hay que prever, cuando el órgano de contratación del contrato basado es distinto al órgano de contratación del acuerdo marco, la prestación y gestión de las garantías, sobre todo en caso de incautación.

6

Las centrales de contratación y la contratación electrónica

El artículo 37.3 de la Directiva 2014/24/UE, dispone que todos los procedimientos de contratación dirigidos por una central de compras se llevarán a cabo utilizando medios de comunicación electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 22. La disposición adicional 15.^a del Anteproyecto LCSP también insiste en que la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la Ley conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos.

Una central de contratación no se entiende sin un sistema de contratación electrónica. La central debe contar con una plataforma que garantice su funcionamiento y la racionalización de las cargas de trabajo, aumentando los rendimientos a la vez que se reducen los costos, acortando los plazos y tiempos de respuesta y proporcionando instrumentos de información y transparencia. Es hora de dar cumplimiento, en el ámbito de la contratación, no solo a cuanto dispone el TRLCSP, sino también a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Según OLIVA, si consideramos el paradigma de aprovisionamiento de aplicaciones como servicios en la nube (*cloud computing*), aumentamos aún más la eficiencia, gracias a efectos de red producidos por la generación de comunidades de compra³⁸:

- Simplificándose el acceso a la información de clasificación de proveedores y sus productos.
- Generándose rutas de encuentro más simples, ya que ambos, compradores y vendedores, solo tienen que integrarse con un portal. Un proveedor

38. OLIVA, R., “La visión del grupo de expertos de Licitación Electrónica (e-TEG) establecido por la Comisión Europea”, en PIN, José Ramón (dir.), *Contratación electrónica en el sector público español*:

http://spain.vortal.biz/files/vortal_es/pdfs/131015_CONTRATACION_ELECTRONICA_EN_EL_SECTOR_PUBLICO_ESPANOL.pdf
[Con acceso el 23 de marzo de 2015].

- puede acceder a todo el sector público presentando su catálogo de productos en el portal, y el comprador puede acceder a todos los proveedores en el mismo portal.
- Se hace más sencillo, barato y rápido el intercambio de información sobre precios y ofertas de productos. Gran potencial de ahorro en costes de transacciones en términos de reducción de costes de búsqueda, comparación y gestión de pedidos.
 - Costes reducidos de transacción para proveedores y compradores gracias a la automatización parcial o completa de información entre el sistema de contratación/financiero del comprador y el sistema de pedidos y pago del comprador.
 - Tendencia a una desmaterialización total de las ofertas, hacia cuestionarios inteligentes que orientan a operadores económicos sobre la puntuación o nivel de completitud de su oferta con respecto a los criterios de evaluación en tiempo real, y facilitan la valoración de las ofertas a las autoridades de certificación gracias a un mayor uso de evaluación automática o asistida.
 - Se produce un ahorro de costes administrativos para el proveedor y acceso a un mayor número de oportunidades de negocio en un mismo portal, tanto del sector público como del sector privado. Según estudios del caso de Portugal, para el comprador se pueden generar ahorros económicos sustanciales del orden del 15 % gracias a una mayor concurrencia de proveedores (la comunidad de compradores), así como disfrutar de una optimización/automatización de procesos en línea (un 5 % aproximadamente por concurrencia y un 10 % en ahorro en gestión administrativa).
- El funcionamiento externo de la central de compras se debe y tiene que articular a través de plataformas telemáticas³⁹, a las que puedan acceder los

39. El funcionamiento de la Central Provincial de Contratación de Badajoz y Granada se articula a través de una plataforma telemática, a la cual podrán acceder los distintos usuarios simplemente mediante un soporte con acceso vía Internet, exigiéndose el correspondiente certificado digital. Como usuario se entenderá tanto el personal de las Administraciones adheridas como los empresarios dados de alta en el sistema. Por ello dicha plataforma dispone de las siguientes funcionalidades:

1. Plataforma en entorno Web 7x24.
2. Los usuarios podrán acceder con cualquier dispositivo que soporte acceso a Internet y certificado digital.
3. Zona pública y zona privada personalizada por tipo de usuario.
4. Información sobre objetivos, funciones y funcionamiento de la Central Provincial de Contratación.
5. Información sobre proceso de adhesión a Central Provincial de Contratación y sobre entidades adheridas (dirigida tanto a Administraciones y entes dependientes como a proveedores potenciales).
6. Acceso al perfil de contratante de la Diputación de Granada.

distintos usuarios simplemente mediante un soporte con acceso a Internet, exigiéndose, en su caso, el correspondiente certificado digital. Y de las que serán “usuarios” los empleados de las entidades adheridas, los empresarios contratistas, que se hallen dado de alta en el sistema.

Un buen ejemplo en esta materia, lo constituye la Plataforma ON LINE de la Central de Compras de la Diputación Provincial de Valencia, herramienta desarrollada conjuntamente con la Diputación de Castellón, y a la que se ha sumado la Diputación de Burgos, para facilitar las compras centralizadas por parte de los ayuntamientos de la provincia. La colaboración entre diputaciones provinciales (entre centrales) en materia tecnológica, produce sinergias importantes, y permite ahorrar costes en la implantación de soluciones TIC en la contratación. Sin este tipo de herramientas, no es posible conocer la implementación de procedimientos de compra electrónicos por parte de la central, ni tampoco medir el resultado y eficacia de la central en su política de compras⁴⁰. Y una central de contratación requiere y exige un control de resultados.

La central precisa conocer, para valorar y obtener sus consecuencias, los artículos que compra cada municipio adherido, medir su consumo, el nivel de gasto, los descuentos que obtiene, el volumen total de consumo generado por las entidades adheridas, y todos aquellos datos que le permiten planificar los procedimientos y las políticas de contratación. Una central de contratación

7. Gestión de Administraciones y entidades adheridas; permitiendo el acceso a catálogos electrónicos de acuerdos marco (posibilidad de asignar una cantidad máxima anual a contratar por Administración/entidad para control de la misma).
8. Información sobre acuerdos marcos disponibles y condiciones para su aplicación.
9. Comunicación mediante correo electrónico con Central Provincial de Contratación para solicitar información o asesoramiento.
10. Catálogo electrónico de productos.
11. Gestión de grupos de compra (identificación de una necesidad, difusión de la necesidad, adhesión y configuración de pliegos por Administración y entes del grupo).

40. El Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia PRO/CNMC/001/15, sobre análisis de la contratación pública en España y oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia, en el apartado II.2.1 sobre necesidad de evaluación económica por el propio órgano de contratación, afirma que las ineficiencias son fácilmente evaluables con el suficiente acceso a la información apropiada. Es el caso, por ejemplo, de la estimación de costes incluidos en los presupuestos de licitación de los expedientes de contratación. La elaboración de esos presupuestos normalmente sigue procesos con deficiente transparencia y escasa relación con los precios efectivos de mercado.

La CNMC ha detectado a menudo que una baja significativa por parte de un operador respecto al presupuesto estimado de licitación no refleja necesariamente una ganancia de eficiencia respecto a los precios de mercado, y mucho menos una “baja temeraria”, sino una inadecuada aproximación por el órgano de contratación a los costes que ha estimado.

Asimismo, otros instrumentos como las auditorías de costes son útiles tanto *ex ante*, para preparar el presupuesto de licitación, como *ex post*, para aquellos contratos donde pueda existir una revisión de precios ante diversas contingencias, buscando así la orientación de precios a costes.

hace algo más que tramitar procedimientos de contratación, y para ello necesita herramientas y medios electrónicos.

Y no solamente, o únicamente, se trata de contratación electrónica de los procedimientos de adjudicación, sino también cuando no existe tal procedimiento. De hecho, varias de las centrales de contratación existentes (centrales de contratación de Badajoz⁴¹ y Granada⁴²) contemplan un sistema, al que denominan “mercado electrónico”, destinado a la contratación menor, y por tanto sometido a los requisitos y límites establecidos por el TRLCSP para este tipo de contratos; constituido por una *Sección de Oferta* en la que las empresas interesadas en contratar con las Administraciones locales presentan (y en su caso actualizan) una oferta electrónica de precio sobre unos productos y servicios predefinidos (en características y condiciones de servicio), y una *Sección de Demanda* en la que las Administraciones locales seleccionan el producto/servicio que más se adecue técnica y/o económicamente a sus pretensiones.

Las centrales de contratación provinciales pueden ser una excelente oportunidad para llevar a cabo la transición a la contratación electrónica. Son el lugar ideal para personalizar y fijar los objetivos que requiere el cambio de formato en cada una de las instituciones provinciales. Con pasos breves, pero ciertos y seguros.

41. Artículo 6 del Reglamento de Funcionamiento de la Central de Contratación de la Diputación de Badajoz.

42. Artículo 8.3 del Reglamento de la Central de Contratación de la Diputación Provincial de Granada, aprobado inicialmente por acuerdo del Pleno corporativo en sesión de 27 de junio de 2013.