

Novedades en la centralización de compras en la ley 9/2017 de contratos del sector público

Isabel Gallego Córcoles¹

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

La centralización de compras es un fenómeno cada vez más importante tanto a nivel europeo como nacional. La creación del modelo de centralización en España ha planteado algunas cuestiones conflictivas, que abarcan desde su propia naturaleza hasta el ámbito subjetivo de los acuerdos marcos adjudicados por las distintas centrales. El presente trabajo se centra especialmente en explicar cómo la Ley 9/2017 ha tratado de resolver estas cuestiones.

PALABRAS CLAVE: central de contratación, centralización de compras, acuerdos marco, sistemas dinámicos de contratación, compra conjunta.

ABSTRACT

The centralization of purchases is an increasingly important phenomenon both at European and national level. Spanish model of centralization of purchases has raised some conflicting issues, ranging from its own nature to scope of the frame-

¹ Este estudio se enmarca en el Proyecto de investigación concedido por Ministerio de Economía y Competitividad titulado «La nueva regulación de la contratación pública: Hacia un nuevo sistema de gobernanza pública y de actuación de los poderes públicos» DER2015-67102-C2-1-P.

work agreement awarded by the central purchasing body. This paper focuses especially on explaining how law 9/2017 has tried to resolve these.

KEY WORDS: *central purchasing body, centralisation of purchases, framework agreement, dynamic purchasing system, joint procurement.*

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto europeo, la centralización de las compras públicas es una realidad que se impone cada vez con más firmeza. Tras una primera fase de escepticismo en la que la centralización de compras se consideró un instrumento que podía tener efectos restrictivos en la competencia², la Directiva 2004/18/CE reconoció expresamente la posibilidad de crear centrales de compras, ante la constatación de que se habían desarrollado en algunos Estados miembros determinadas técnicas de centralización de adquisiciones, de forma que era necesario establecer una mínima regulación de estos instrumentos que garantizara el respeto de los conocidos principios de no discriminación e igualdad de trato³. Probablemente este reconocimiento expreso ha contribuido a que en la actualidad una de las tendencias más significativas en la contratación europea es el incremento de la licitación realizada a través de estas centrales, impulsada principalmente por la actividad de entes locales y organismos públicos que no tienen la condición formal de administración⁴.

Mientras tanto, en España el desarrollo de las centrales de compra se ha producido de forma muy paulatina. Una característica del modelo es que se ha puesto el acento no tanto en el diseño de un sistema robusto de compras colaborativas como de un sistema de racionalización del sistema de gestión contractual dentro de cada organización. Ya la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas contempló en su art. 184 la con-

² DIMITRI, N., DINI, F., & PIGA, G.: «When should procurement be centralized?» In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, 2006, p. 49.

³ Vid. considerando 16.

⁴ Comisión Europea [2011] p. 7. En concreto, entre 2006 y 2009, el número de contratos marco adjudicados se ha multiplicado prácticamente por cuatro. En 2009, más de 25.000 contratos marco representaban alrededor de una séptima parte del valor de todos los contratos publicados en el DOUE. Ese mismo año, el 6,8% de todos los contratos fueron otorgados por poderes adjudicadores que actuaban por cuenta de otras autoridades. Más del 40% del valor de los contratos publicados por órganos de adquisición conjuntos o centrales correspondía a acuerdos marco.

tratación centralizada de mobiliario, material y equipo de oficina y otros bienes, y de equipos y sistemas para el tratamiento de la información⁵ y la contratación centralizada de servicios⁶. Ambos preceptos no constituían legislación básica —por lo que no eran aplicables a las CCAA— y disciplinaban exclusivamente la centralización de contratos en el ámbito de la Administración General del Estado.

Poco después, la disposición adicional décima del TRLCAP, introducida por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre preveía la adhesión de otros niveles territoriales a los sistemas de contratación centralizada de la Administración General del Estado de adquisición de bienes y servicios. Por un lado, se disponía que «las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, sus Organismos Autónomos y entes públicos» podrían adherirse al sistema de contratación centralizada estatal. Por otro, que mediando los correspondientes acuerdos, las Comunidades Autónomas y la Entidades locales podrían adherirse a sistemas de adquisición centralizada de otras Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Por tanto, el TRLCAP preveía sin límites que las distintas Administraciones pudiesen celebrar convenios que permitiesen agregar las demandas de entes de ámbitos geográficos y niveles de gobierno diferentes, estableciendo así una habilitación muy flexible.

Pero más allá de este contexto normativo, un hecho decisivo para el desarrollo de las centrales de compra ha sido el impacto de la crisis económica⁷.

Por su parte, el Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas⁸ recomendaba profundizar

⁵ Vid. art. 184. igualmente art. 183 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).

⁶ Vid. art. 200, sustituido después por art. 199 TRLCAP.

⁷ Insiste en este aspecto, MOREO MARROIG, Teresa: «Racionalización y acuerdos marco», en Gimeno Feliu (dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, 2018, p. 1515.

⁸ *Informe Cora*, publicado en el año 2013 y disponible en transparencia.gob.es/ [Fecha de consulta: 2-7-2018].

En el informe también se destaca que Mediante los trabajos de CORA se ha emprendido un proceso de reforma de la contratación de suministros y servicios de los distintos departamentos ministeriales, que pretende mejorar las ineficacias detectadas tales como la existencia de gran número de órganos de contratación, escasas compras centralizadas, diversidad de los métodos de gestión así como de los niveles de calidad de los productos suministrados y, en general, ausencia de unidad de criterio.

en la utilización de fórmulas de compra conjunta en consideración a los notables ahorros de recursos obtenidos en la centralización. Según dicho informe, durante los años 2010, 2011 y 2012 dichos ahorros fueron de 28,9, 20,8 y 96 millones de euros, respectivamente. También se aclara que el descenso en los ahorros producidos en los dos últimos años se debe a la reducción de las compras realizadas en dichos ejercicios como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

De forma paralela, algunas Comunidades Autónomas comenzaron a aprobar también sus propias disposiciones en materia de contratación centralizada, proceso que continuó tras la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por su parte, la creación de centrales de contratación de carácter local comenzó en un momento posterior. En todo caso, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante LRSAL) trata de impulsar —no sin ciertas contradicciones— la creación de centrales de contratación locales.

En esta breve reseña introductoria no puede omitirse la aprobación de 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 (en adelante, DCP). En lo que a este trabajo interesa, la norma contiene una regulación más acabada de las fórmulas de agregación de la demanda⁹. La

De mayor interés a efectos de este estudio reviste el hecho de que en el informe se señale que evitar la replicación del sistema estatal en las CC.AA. es una demanda recurrente de las empresas licitadoras, que se enfrentan a la complejidad de elaborar ofertas para procedimientos de contratación que tienen por objeto el mismo tipo de bienes o servicios en los que se exigen diferentes condiciones y que se suceden con plazos muy ajustados de tiempo. Por ello, al objeto de obtener mejores condiciones y precios en los contratos de bienes y servicios comunes, así como reducir trámites y tiempos para órganos de contratación y licitadores, se propone la contratación centralizada a nivel estatal mediante la adhesión de las CC.AA. a la Central de Contratación del Estado gestionada actualmente por la Dirección General del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de que mantengan su propia actividad centralizadora en aquellos sectores de actividad en que no opera el Estado.

⁹ Como se afirma en el considerando 59, «en los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación. Ello puede hacerse

nueva Directiva introduce un régimen jurídico mucho más acabado que el establecido en la Directiva que deroga. Por un lado, se establecen disposiciones relativas a la distribución de responsabilidades en la tramitación del completo procedimiento de contratación (art. 37.2, tercer párrafo), a la obligatoriedad del empleo de medios electrónicos (art. 37.3), y a la utilización de una central de compras situada en un Estado miembro que no sea el del poder adjudicador (arts. 39.3 y 39.4 DCP). También se dispone expresamente que para que un poder adjudicador pueda recurrir a un acuerdo marco celebrado por una central de contratación es preciso que el poder adjudicador en cuestión haya sido claramente identificado en la convocatoria de licitación o la invitación a confirmar interés (art. 37.1 en relación con el art. 33.2 DCP). Por último, al margen de permitir expresamente la contratación pública esporádica, el art. 38 DCP pretende distribuir las responsabilidades en estos supuestos de compra conjunta.

Finalmente, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 regula las «Centrales de contratación» en su sección 4.ª de Capítulo II, *Racionalización técnica de la contratación*¹⁰, del Libro segundo de la LCSP (arts 227-230). Sin embargo, no se han traspuesto todas las disposiciones europeas sobre técnicas e instrumentos de la contratación electrónica y agregada. Así, si bien el art. 31.3 LCSP traspone el art. 38, relativo a «Contratación conjunta esporádica», no se ha transpuesto el Artículo 39,

concentrando las compras, bien por el número de poderes adjudicadores participantes, bien por su volumen y valor a lo largo del tiempo. No obstante, la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME».

Hemos tenido ocasión de analizar someramente la regulación de las centrales de contratación en la DCP en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: «Demanda agregada en el ámbito local» en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016, pp. 288-297. En la misma obra, vid. FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: «Aspectos jurídicos de las técnicas e instrumentos para la contratación pública agregada», pp. 31-66.

¹⁰ En esta sección se establecen asimismo unas normas generales sobre los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas (art. 218) y se regulan acuerdos marco (arts. 219-222) y sistemas dinámicos de adquisición (arts. 223-226).

«relativo a la contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros»¹¹.

La regulación de la centralización de compras, en todo caso, se encuentra fragmentada en la Ley 9/2017. Porque, al margen de los artículos citados, la disposición adicional segunda, relativa a las «Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales» regula la adhesión de los Entes Locales a las centrales de contratación creadas por la Administración General de Estado, Comunidades Autónomas y asociaciones de entidades locales. Y, la disposición adicional vigésima séptima, regula la adquisición centralizada de medicamentos, productos y servicios sanitarios con miras al Sistema Nacional de Salud¹².

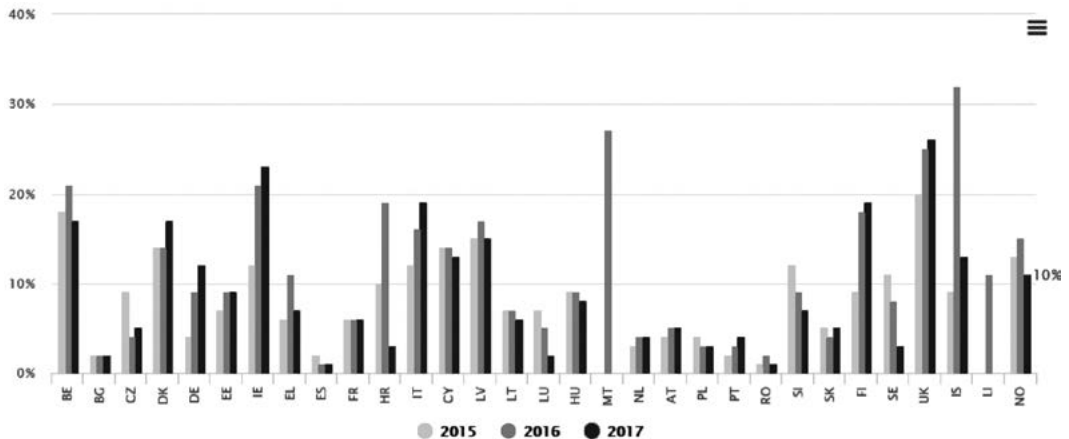
En las siguientes páginas describiremos, desde una perspectiva eminentemente jurídica los sistemas de centralización de compra que se están desarrollando en España. Desgraciadamente no se ha publicado un número suficiente de datos que permita avallar los efectos que los mismos están produciendo bien sea en los precios de los bienes adquiridos ya sea en la estructura de los mercados¹³. Aun así, el concepto de «centralización» de la contratación que empleamos habitualmente en España no termina de corresponderse con el utilizado a nivel europeo, que hace referencia no tanto a técnicas de organización interna en el seno de un poder adjudicador como de la especialización de determinados poderes adjudicadores que ponen su actividad al servicio de otros poderes adjudicadores. De hecho, uno de los 12 indicadores empleados por la Comisión Europea para evaluar los aspectos clave de la contratación pública es el de la «contratación colaborativa», esto es, la proporción de contratación que se efectúa con más de un poder adjudicador. La cifra referente a España

¹¹ Y ello, pese a que el Estado español tiene experiencia en este tipo de compras. OLLERT RUBERT, Marta: «Centrales de contratación», en Gamero y Gallego (dir.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 1816.

¹² Desde una perspectiva jurídica, vid. entre la bibliografía más reciente, OLLERT RUBERT, Marta: «Experiencia y expansión de las centrales de compra en el ámbito sanitario», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016, pp. 321 y ss. Desde un punto de vista empírico, en la misma obra, VAQUERO GARCÍA, Alberto: «Compras agregadas u eficiencia económica, quien resalta, entre apreciaciones de gran interés, que hasta el momento el ahorro generado por las compras agregadas ha sido inferior al previsto (p. 217).

¹³ Lamenta igualmente esta circunstancia MOREO MARROIG, Teresa: «Racionalización y acuerdos marco...», *op.cit.*, p. 1515.

(1 %) no es sólo una de las más bajas de la Unión, sino que ha descendido respecto a los indicadores de 2015.



FUENTE: Comisión Europea¹⁴

2. LA NUEVA DEFINICIÓN DE «CENTRAL DE CONTRATACIÓN»: HACIA UNA MAYOR CONVERGENCIA CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se explicó en otro lugar¹⁵, el TRLCSP, derogado recientemente por la LCSP de 2017, adolecía de cierta debilidad en la regulación de las fórmulas de agregación de la demanda. En primer lugar, el art. 203.1 TRLCSP disponía que «las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados». De esta forma, las diferencias entre la definición europea y la española de central de contratación eran notables, porque mientras al Derecho europeo le preocupan las relaciones intersubjetivas —es decir, entre poderes adjudicadores diferentes—, el art. 203 TRLCSP situaba la creación de la central de contratación en el ámbito de las relaciones entre órganos del *mismo* poder adjudicador. Como ya se ha adelan-

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Single Market Scoreboard*, Public Procurement, Reporting period: 01/2017-12/2017). Disponible (en inglés) en: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm. En el informe se considera anómalo que la cifra que arroje este indicador sea inferior al 10%.

¹⁵ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: «Demanda agregada...», *op. cit.*, p. 297.

tado en la introducción, las centrales de compras del Derecho de la Unión Europea son poderes adjudicadores. Mientras que en Derecho español podían constituirse en el seno de los distintos poderes adjudicadores como servicios especializados, como órganos de contratación «cualificados». En definitiva, la regulación nacional era desafortunada, porque no acertaba a distinguir entre los planos interorgánico e intersubjetivo, de forma que interpretación del texto legal resultaba en algunos puntos oscura. Por lo demás, el TRLCSP prácticamente se limitaba a recoger la disciplina europea, sin parar en mientes que ésta se limita a esbozar un mínimo regulatorio que debe ser desarrollado por los Estados miembros.

En contraste con lo anterior, la definición del ahora vigente art. 227.2 LCSP se acomoda mejor al concepto de central de compras que preocupa al Derecho de la Unión Europea. Así, «las centrales de contratación actuarán adquiriendo suministros y servicios para *otros entes del sector público*, o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos». No obstante, que este cambio en la definición incrementa el grado de colaboración en sus compras entre los distintos poderes adjudicadores resulta cuanto menos dudoso ya que, por un lado, no se han adoptado otras medidas que pretendan reforzar el papel de las centrales de compras como instrumento de colaboración entre poderes adjudicadores diferentes y, por otro, este tipo de orientación estratégica precisa de un firme compromiso político.

En todo caso, tal y como exige el Derecho europeo, las centrales de contratación se sujetarán, en la adjudicación de los contratos, acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que celebren, a las disposiciones de la presente ley y sus normas de desarrollo (art. 227.3 LCSP).

3. LOS DIFERENTES NIVELES DE CENTRALIZACIÓN DE COMPRAS EN LA LCSP

3.1. Breve referencia a la compra conjunta

El concepto de compra conjunta es lo suficientemente amplio para abarcar desde la mera adquisición coordinada a través la preparación de la documentación contractual común, hasta aquellas situaciones en las que los poderes adjudicadores siguen conjuntamente un procedimiento de contratación —bien mediante una actuación conjunta, bien confiando a un poder adjudicador

la gestión del procedimiento de contratación en nombre de todos los poderes adjudicadores—. Aunque ningún reparo ha podido oponerse a las fórmulas informales de compra conjunta (redacción de documentación contractual común, etc), es posible concluir que en tanto en cuanto no media prohibición expresa en contrario en Derecho español, ya antes del trasposición de las nuevas Directivas podían realizarse actividades de compra conjunta a través de un único procedimiento de contratación¹⁶. En este sentido, el Informe JCCA Aragón 5/2014, de 3 de marzo, consideró oportuna, viable y conveniente la licitación conjunta entre una entidad local y su organismo autónomo, licitación conjunta que podía articularse a través de cualquier acuerdo de organización o relación municipal.

Una vez admitido que, en línea de principio, es posible articular formas de cooperación al margen de la utilización de centrales de contratación, una duda que se ha planteado es la posibilidad de celebrar acuerdos marco conjuntos. El Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante JCCA) de Baleares 5/2009, de 18 de diciembre de 2009, afirma que la Ley de Contratos del Sector Público no ha incorporado al Derecho español la posibilidad de que haya una pluralidad de órganos de contratación en la conclusión de un acuerdo marco¹⁷. Admitían, por el

¹⁶ Sobre el valor interpretativo de las nuevas Directivas antes del vencimiento del plazo de trasposición vid. GIMENO FELIÚ, Jose María: *El nuevo paquete Legislativo Comunitario sobre contratación Pública. De la burocracia a la estrategia*, Thomson Reuters, 2014, pp. 23-30.

¹⁷ Añade el Informe que este hecho no supone un obstáculo para que una Comunidad Autónoma incorpore esta opción al Derecho autonómico, siempre que se respete la normativa básica estatal y las disposiciones de la Directiva, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de crear una central de contratación. En mi opinión, probablemente hubiera sido preciso un mayor desarrollo argumental de esta idea. Las reglas internas de delimitación de competencias son las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas (entre muchas otras, STC 252/1988). Hay que tener en cuenta además que el mero hecho de que el Derecho comunitario deje libertad de opción a los Estados miembros no implica que las Comunidades Autónomas estén constitucionalmente facultadas para exigir la solución que estimen más favorable a sus intereses (STC 146/1996).

En todo caso, el informe dio origen a una reforma en la legislación balear sobre contratos públicos, que ahora no sólo permite expresamente sino que también regula la celebración de acuerdos marco por parte de distintos órganos de contratación. Vid. art. 6 de Ley 6/2010, de 17 de junio, por la que se adoptan medidas urgentes para la reducción del déficit público modificado por el Decreto-ley 7/2012, de 15 de junio de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, y otras actividades.

contrario, la posibilidad de celebrar acuerdos marco conjuntos tanto el Informe 5/2010 de la JCCA de la Comunidad de Aragón, como el Informe 5/2013, de 11 de abril de la JCCA de la Generalidad de Cataluña.

En la actualidad, el vigente artículo el art. 219 LCSP, que establece ya expresamente que «uno o *varios* órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco [...]»¹⁸ zanja definitivamente las dudas suscitadas. Lo que debe ser objeto de una valoración positiva, ya que, al margen de que el cambio de redacción viniera probablemente exigido por el Derecho de la Unión Europea, la celebración de un mismo acuerdo marco por parte de varias entidades adjudicatarias puede facilitar la incorporación de fórmulas de cooperación interadministrativa más o menos ocasional, sin el grado de formalización que exige la creación de una central de contratación como órgano o ente especializado¹⁹.

Ante ello, probablemente carezca ya de virtualidad jurídica la DA 27 LCSP, sobre adquisición de medicamentos y productos sanitarios a través de acuerdos marco conjuntos y la DA 31 LCSP, que recoge el texto de la disposición adicional trigésimo segunda que introdujo en el TRLCSP el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. El precepto permite la formalización conjunta de acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral por parte de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos de contratación competentes de las Comunidades Autónomas, así como de las entidades y organismos dependientes de ellas e integrados en el Sistema Nacional de Empleo. Sin embargo, como esta posibilidad ya se reconoce con carácter general, no tienen ya mucho sentido estas habilitaciones específicas.

3.2. Sistema Estatal de Contratación Centralizada

El Sistema Estatal de Contratación Centralizada se constituye en el seno de la Administración General del Estado. No obstante, de forma voluntaria, los poderes adjudicadores pertenecien-

¹⁸ A diferencia del art. 196 TRLCSP, que hacía referencia exclusivamente a «los órganos de contratación del sector público»

¹⁹ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: “Las centrales de contratación en clave local”, Cunal, 2013, núm. 161.

tes a los niveles de gobierno autonómico y local pueden adherirse a él.

La Junta de Contratación Centralizada constituye el órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada (229.5 LCSP). Está adscrita a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación que, creada 2013²⁰, prestará el apoyo técnico necesario para el adecuado funcionamiento del sistema estatal de contratación centralizada (art. 229.5 LCSP).

El elemento fundamental del sistema es la declaración de suministros, obras y servicios de contratación centralizada. Efectuada por el Ministro de Hacienda y Función Pública, esta declaración conforma un catálogo prestaciones que, contratándose de forma general, tienen características esencialmente homogéneas. La inclusión de un bien, servicio u obra dentro de dicho catálogo implica la obligación de que su adquisición sea a través del sistema estatal de contratación centralizada respecto a buena parte de los poderes adjudicadores que integran el sector público estatal²¹.

El elenco de suministros y servicios declarados de adquisición centralizada se recoge en la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, que ha sido modificada para ampliar su ámbito objetivo de manera progresiva²². No solo se ha ampliado el ámbito de la central de compras, sino que también se han eliminado del catálogo aquellos bienes que se ha constatado que la contratación descentralizada era más eficiente, como ha sido el caso de la adquisición de los equipos de climatización.

La contratación de obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse a través de los siguientes procedimientos:

²⁰ Vid. Disposición final quinta del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de Medidas Urgentes contra la Morosidad de las Administraciones Públicas y de Apoyo a Entidades Locales con Problemas Financieros y Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Antes de su creación el órgano encargado de realizar las compras centralizadas era una Subdirección general integrada en la Dirección General de Patrimonio del Estado.

²¹ Vid. art. 229.2 LCSP. En esta obligación no están incluidos ni sociedades mercantiles ni fundaciones públicas.

²² Vid. LAZO VITORIA, Ximena: «Compra pública agregada en la Administración General del Estado», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016, p. 277.

- a) Mediante la conclusión del correspondiente contrato, que se adjudicará con arreglo a las normas procedimentales contenidas en el Capítulo I del Título I del Libro I de la LCSP.
- b) A través de acuerdos marco.
- c) A través de sistemas dinámicos de adquisición.

En este contexto, los acuerdos marco se utilizan para la instrumentalización de las siguientes compras: vehículos, PCs y software ofimático, impresoras, fotocopiadoras y escáneres, servidores y sistemas de almacenamiento, servicios de desarrollo, servicios de alojamiento, equipos y software de comunicaciones, combustibles en estaciones de servicio, electricidad, papel, equipos audiovisuales, muebles, material de oficina, publicidad institucional y sistemas de seguridad. En estos supuestos, el órgano de contratación para la adjudicación de los contratos basados cuyo destinatario fuera una Administración, organismo o entidad adherida, será el previsto en las normas generales aplicables a dichas Administraciones, organismos o entidades (art. 229.3 LCSP).

Por otro lado, debe destacarse como tendencia el hecho de que las distintas órdenes de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada insisten en la necesidad de la centralización de las compras a través de la celebración de contratos, que tienen como destinatarios a distintos órganos de contratación de la Administración General del Estado, de forma que el número de contratos centralizados va aumentando²³. En estos contratos sólo participan órganos de contratación de carácter estatal.

Según los datos publicados por la propia central²⁴, el número de acuerdos marco y contratos centralizados que gestiona la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación actualmente es de treinta y seis. El valor estimado gestionado a través de dichos contratos se ha incrementado desde 1.200,8 millones de €, gestionados anteriormente, a 5.038,20 millones de € que se gestionan en la actualidad por la DGRCC. El ahorro previsto desde la creación de la DGRCC asciende a 549,15 millones de €. En

²³ En la actualidad, la central de contratación estatal ha adjudicado los siguientes contratos centralizados: Telecomunicaciones de la Administración General del Estado, soportes y licencias IBM, servicios postales, control de publicidad institucional, agencia de viajes, seguridad y limpieza.

²⁴ Datos disponibles en <https://contratacioncentralizada.gob.es/>. Fecha de consulta: 28-7-2018.

todo caso, el número de adhesiones a cada acuerdo marco de entes que no pertenecen a la Administración general del Estado depende de cada acuerdo. Por ejemplo no existen entes adheridos al acuerdo marco sobre medios de comunicación hoy vigentes, siendo muy significativo no obstante el número de adhesiones al acuerdo marco sobre software de comunicaciones²⁵.

Por otro lado, la actividad de la central de contratación ha sido objeto de seguimiento constante por parte de la CNMC²⁶. Con carácter general, la CNMC ha criticado la utilización del acuerdo marco en detrimento de los sistemas dinámicos de adquisición, que no obstante, no se han desarrollado todavía en España²⁷. De hecho, la central estatal todavía no ha implementado ninguno. Sea como fuere, y para superar estas objeciones, en la inclusión de nuevos servicios y suministros se han adoptado algunas cautelas relativas a la estructura del mercado sobre el que se actúa. En particular, se ha

²⁵ Consulta efectuada a los pliegos de condiciones publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público [<https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>]. Fecha de consulta, 28 de julio de 2018.

²⁶ En virtud del art. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia, la CNMC ha informado la documentación contractual relativa a la actividad de la central de compras estatal. Para un valioso compendio del contenido de estos informes, vid. CAMPUZANO FERNÁNDEZ, Susana y Espinosa García, Juan: «Contratación pública centraliza, competencia en el mercado y diseño de las licitaciones: experiencias recientes en España», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzad, 2016.

²⁷ Las causas de la escasísima utilización de sistemas dinámicos de adquisición en nuestro país no deben buscarse exclusivamente en la ausencia de desarrollo real de la contratación electrónica en nuestro país, ya que la *ratio* de utilización es muy reducida a lo largo de la Unión Europea. El fracaso de esta técnica se debe a la existencia de errores de diseño en la Directiva de 2004, que, precisamente, la DCP trata de superar.

Dos son las novedades que se introducen en este instrumento de compra electrónica: en primer lugar, se suprime la necesidad de formular ofertas indicativas con ocasión de la implementación del sistema, de modo que para formar parte de él no será preciso formular oferta alguna. En segundo lugar, muy relacionado con lo anterior, el procedimiento para la constitución de un sistema dinámico se tramitará como una modalidad del procedimiento restringido. Además, no se fijará un plazo adicional para la recepción de las solicitudes de participación una vez que se haya enviado la invitación a presentar ofertas para la primera contratación específica en el marco del sistema. Si se tiene en cuenta, además, que el plazo mínimo para la recepción de las ofertas es de tan sólo 10 días, puede afirmarse que el instrumento es mucho más ágil, por lo que, en un entorno de generalización de la contratación electrónica, puede ser lo suficientemente atractivo para el gestor. En este contexto, la utilización de catálogos electrónicos —que, regulados en el art. 36 DCP, no han sido objeto de transposición en el Derecho español no obstante— posibilitaría alcanzar cuotas más elevadas de eficiencia y simplificación.

recurrido a la división en lotes, a circunscribir los contratos a determinados ámbitos territoriales, etc²⁸.

Finalmente, en la Ley también se prevé también la posibilidad de que los sujetos obligados del sistema estatal de adquisición centralizada puedan realizar acuerdos marco para adquirir bienes, servicios u obras que no hayan sido declarados de contratación centralizada, si se obtiene el previo informe favorable de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, informe que debe obtenerse con carácter previo al inicio del procedimiento dirigido a su adjudicación (art.229.8 LCSP).

3.3. Sistemas Autonómicos de Contratación Centralizada

El art. 228 LCSP dispone que la creación de centrales de contratación por las CCAA se efectuará en la forma que prevean las normas de desarrollo de esta Ley y que aquellas dicten en ejercicio de sus competencias. En la actualidad, todas la CCAA disponen de iniciativas de contratación centralizada, sistemas que, con sus diferencias, tienden a seguir el modelo estatal que acabamos de describir. De esta forma, se establece un elenco de suministros y servicios que, en el ámbito de la Administración autonómica, deben ser objeto de compra centralizada²⁹. En la mayor parte de supuestos se permite la adhesión de los entes locales³⁰ o incluso otro tipo de entes radicados en la CCAA³¹.

²⁸ LAZO VITORIA, Ximena: «Compra pública agregada...», *op. cit.*, p. 278.

²⁹ A modo de ejemplo vid. ORDEN de 20 de abril de 2016, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se modifica la Orden de 30 de julio de 2004, de la Consejera de Hacienda, por la que se determinan los bienes y servicios de gestión centralizada y los procedimientos para su adquisición. públicos de administración electrónica, Servicios de ciberseguridad, Servicios de telecomunicaciones

³⁰ Así, entre otros, prevé esta posibilidad, el art. 32.1 del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. En la actualidad, el sistema madrileño cuenta con 47 entidades adheridas, entre las que se encuentran Ayuntamientos, Cámara de Cuentas, Universidad, etc. Información disponible en http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1354367780138&language=es&pagename=PortalContratacion%2FPPage%2FPCON_contenidoFinal. Fecha de consulta: 28-7-2018. No se prevé en cambio en relación con la central de Castilla-La Mancha (art. 11.3 del Decreto 294/2011, de Castilla-La Mancha).

³¹ Por ejemplo, la Universidad de Oviedo, en el caso de Asturias. Vid. art. 2.3 del Decreto 35/2015, de 12 de mayo, por el que se regula la contratación centralizada, el Registro de contratos y el Registro de documentación Administrativa de Licitadores del Principado de Asturias.

No existe información estructurada que permita comparar la actividad real de estas centrales, especialmente en lo que a actividad dirigida a otros poderes adjudicadores se refiere. En todo caso, uno de los retos del modelo probablemente sea aprovechar las experiencias y sinergias de estos sistemas. De hecho, en mayo de 2018 se celebró la primera reunión del Foro de centrales de contratación, organizado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación con presencia de responsables de las centrales de contratación o unidades de contratación de todas las Comunidades Autónomas.

3.4. La creación de centrales de contratación de carácter local

- a) La creación de centrales de contratación por poderes adjudicadores locales: en especial, las centrales de las Diputaciones Provinciales

El art. 204.2 TRLCSP disponía que en el ámbito de la Administración local, las Diputaciones Provinciales podían crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno. Dado que no se establecía regulación alguna para la creación de centrales de contratación por parte otros Entes Locales, surgió la duda de si sólo las Diputaciones Provinciales podían crear centrales de contratación. Sin embargo, la nueva redacción del art. 228 LCSP zanja el debate, al admitir expresamente la posibilidad de los «Entes Locales» de crear centrales de contratación. Por tanto, todo tipo de entes Locales, y no sólo las Diputaciones, podrán crear centrales de contratación³².

En todo caso, la virtualidad para articular compras colaborativas depende de tipo de ente que constituya la central. En el ámbito de la Administración municipal, la central constituye más un modelo organizativo propio dentro de cada Administración local que una central de compras en la dimensión del Derecho europeo. En cambio, las Centrales de Contratación Provinciales constituyen una pieza llamada a ser clave como modelo de compra colaborativa en el ámbito local. El art. 204 TRLCSP regulaba ya la creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y Entes

³² Dispone el art. 228.2 LCSP que sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 10 de la Disposición adicional tercera, en el ámbito de la Administración Local, las Corporaciones Locales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno.

Locales. Era así evidente que el legislador desde aquel momento ha querido que las Diputaciones puedan constituir centrales de contratación, y que éstas extiendan su ámbito de actuación a todas las entidades locales de la provincia (incluidas las mancomunidades de municipios). Con ello se reforzaría la actividad de las Diputaciones, puesto que se trata de un instrumento de colaboración administrativa y de asistencia y cooperación jurídica y técnica con las entidades locales³³.

En todo caso, la creación de centrales de contratación provinciales se ha visto potenciada por posteriores reformas legislativas. De esta forma, el art. 36 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), establece como competencias propias de la Diputación o entidad equivalente la siguiente:

«g) la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.»

Desde esta perspectiva, la atribución de esta nueva función a las Diputaciones Provinciales se incardina dentro de las medidas de reforzamiento del papel de estos Entes adoptadas por la LRSAL³⁴. Se trataría además, de un mínimo indisponible para el legislador autonómico³⁵.

En la actualidad, un número significativo de Diputaciones provinciales han creado centrales de contratación, con aparente éxito, como fórmula de articular la cooperación con los entes locales de su territorio³⁶. Sin embargo resulta llamativo que aunque, como hemos visto, la LBRL ha realizado una atribución incondi-

³³ CARBONERO GALLARDO, José Miguel: «Las centrales de compras», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 125, 2013. En este sentido, vid. entre otras, la Memoria justificativa de la creación de la Central de Contratación de la Diputación de Burgos, disponible en: <https://central.burgos.es/obtenerDocumento.do?jseccionid=492E558AEFD81FA69238FE064106058C?id=138> (Fecha de consulta: 16 de junio 2018).

³⁴ Vid. exposición de motivos LRSAL.

³⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Estudio introductorio y «Vademécum» sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tercera Versión, Federación de Municipios de Catalunya, 2014, p. 94.

³⁶ Entre éstas destacan las de Valencia, Alicante, Guipúzcoa, Badajoz, en lugar de Castellón, Valladolid, Burgos, Granada, Cáceres, Álava y A Coruña.

cionada³⁷ de la competencia propia de prestación de servicios de contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, en la mayor parte de provincias no se ha constituido aún una central.

En todo caso, las centrales de contratación provinciales ya existentes están dotadas de una serie de rasgos comunes: en primer lugar, la adhesión no implica obligatoriedad de compra por parte de los Entes locales y, por otro, los costes del servicio son asumidos por la Diputación³⁸. Por otro lado, casi todas estas centrales realizan de forma absolutamente mayoritaria labores de intermediación, a través del empleo de acuerdos marco, aunque alguna experiencia interesante se ha llevado ya a cabo en los que la Diputación provincial ha tenido más bien una función de «mayorista»³⁹.

La regulación que glosamos ha de completarse con lo dispuesto la disposición adicional segunda, apartado sexta, LCSP, según el cual «en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes⁴⁰ 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 art. 204 mediante acuerdos al efecto». Es de sobra conocido que uno de los principales problemas de los Ayuntamientos denominados pequeños es la insuficiencia de personal cualificado para afrontar las exigencias jurídico-formales de la aplicación y gestión de la normativa sobre contratación y, en este sentido, el *Informe y Conclusiones de la Comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contrata-*

³⁷ MORILLO-VELARDE PÉREZ, Jose Ignacio: «Las competencias de las entidades locales» en Quintana López T. (Dir.) *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, p. 112.

³⁸ COLÁS TENA, Jesús: «Las centrales de contratación provinciales», *Jornada sobre Centrales de Contratación en la Diputaciones Provinciales*, 36, 2015, p. 11.

³⁹ Así MOLERO GONZÁLEZ, Francisco Javier: «La central de contratación de la Diputación Provincial de Valladolid» *Jornada sobre Centrales de Contratación en la Diputaciones Provinciales*, 2015, p. 6 relata un supuesto en el que aunque la actuación se realiza al margen de la central provincial, en realidad la Diputación presta un servicio de mayorista. Se trata de la prestación del servicio municipal de análisis de las aguas de consumo: Hasta la fecha la Diputación subvencionaba a los municipios este servicio que ellos contrataban. En determinado momento se decidió contratar directamente el servicio y ofrecérselo a los Ayuntamientos por un precio público que descontaba la subvención que se venía concediendo. El precio obtenido por la Diputación tras la licitación del contrato resultó ser menos de la mitad de lo que se acreditaba por los municipios en el procedimiento de justificación de las subvenciones.

⁴⁰ Según los datos actuales de población, más de 6.800 municipios en España se encontrarían en esta situación.

*ción pública*⁴¹ recomendaba la encomienda de gestión en las Diputaciones para la formalización del expediente de contratación. Ahora bien, la previsión hoy vigente va más allá de dicha recomendación y permite la traslación del ejercicio de las competencias sobre contratación de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes. En estos supuestos, por tanto, la actividad contractual de las centrales de contratación no se limitaría a sus habituales funciones en relación de intermediación en los supuestos de suministros y servicios recurrentes. El desplazamiento competencial previsto en el precepto constituye una delegación inter-subjetiva, que como tal, habrá de respetar lo establecido en el art. 47.2 h) LBRL. De esta forma, 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 resolución⁴².

b) Centrales constituidas por asociaciones de entes locales

La disposición adicional quinta de la LBRL establecía en su redacción original que las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones. Al amparo de esta disposición se creó la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), entre cuyos fines se encuentra la prestación, directamente o a través de sociedades o entidades, de toda clase de servicios a las Corporaciones Locales⁴³. En este punto, la posibilidad de que la asociación pudiera prestar el servicio de contratación centralizada a sus asociados ha sido muy discutida.

En efecto, el IJCCA 19/01, de 3 de julio de 2001⁴⁴ rechazó que una entidad local pudiese adquirir un servicio a través de la FEMP por dos motivos: en primer lugar, porque no existía habilitación legal⁴⁵; en segundo lugar, porque dada la naturaleza privada de la

⁴¹ VVAA, 2004, p. 73.

⁴² COLÁS TENA, «Las centrales de contratación provinciales...», *op. cit.*, p. 23.

⁴³ Los vigentes estatutos fueron aprobados por la 10 Asamblea General de la FEMP, celebrada en Madrid el 24 de septiembre de 2011.

⁴⁴ Más recientemente, vid. IJCCA Islas Baleares de 4/2013, de 19 de julio.

⁴⁵ Como ya señalamos, la disposición adicional décima de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 establecía en su apartado primero que

FEMP, le era inaplicable la legislación de contratos administrativos, por lo que los contratos que celebrase no podrían tener dicho carácter. De esta forma, el recurso a las adquisiciones realizadas por la asociación podía suponer, *de facto*, la huida del Derecho administrativo. Por ello, no se consideró conforme a derecho la contratación a través de la FEMP.

Sea como fuere, la LRSAL ha modificado la disposición quinta de la LBRL, de modo que uno de los incisos del actual apartado tercero dispone que:

«conforme a lo previsto en el art. 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 aquéllas de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas»⁴⁶.

Resulta evidente así que se han tratado de superar los importantes obstáculos jurídicos que se oponían a la prestación de los servicios de contratación centralizada a través de la FEMP. Por un lado, se autoriza expresamente la adhesión de los entes locales a las centrales de contratación creadas por las asociaciones de estos entes. Por otro lado, expresamente se estipula que las asociaciones de entes locales aplicarán las normas de contratación de las Administraciones Públicas —y no la de los poderes adjudicadores, que son las propias de su naturaleza jurídica—. Como se ha advertido⁴⁷, la for-

las Comunidades Autónomas, Entidades locales, sus Organismos autónomos y entes públicos podrán adherirse al sistema de contratación centralizada establecido en los artículos 183.1 y 199, para la totalidad o para categorías de bienes y servicios, mediante acuerdos con la Dirección General del Patrimonio del Estado. En el apartado 3 se ampliaba tal posibilidad de adhesión a los sistemas de adquisición centralizada de otras Comunidades Autónomas y Entidades locales.

⁴⁶ De manera acorde, la LCSP introduce cierta mejora sistemática, al establecer en su DA 3.º, apartado 10, que las entidades locales, sin perjuicio de la posibilidad de adherirse a, centrales de contratación de las Comunidades Autónomas previstas en el apartado 3 del artículo 226, podrán adherirse a las centrales de contratación que creen conforme a esta Ley las asociaciones de entidades locales a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como a las creadas por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas».

⁴⁷ GIMENO FELIÚ, Jose María: «Centrales de compras, cooperación y administración local. Ventajas y límites», 2014, *www.obcp.es*.

ma jurídica de la cooperación no puede servir para alterar el marco de la competencia y sus consecuencias jurídicas.

En cualquier caso, el ejemplo más destacado de central de contratación creada por una asociación de entes locales es la Central de Contratación de la Federación Española de Municipios y Provincias⁴⁸. Su funcionamiento se rige por un Reglamento aprobado por la Junta de Gobierno de la FEMP de 17 de julio de 2014.

Según este reglamento, para hacer efectiva la adhesión a la Central de Contratación de la FEMP se precisará la adopción del correspondiente acuerdo en tal sentido por parte del pleno corporativo, así como la formalización entre la FEMP y cada Entidad del pertinente acuerdo o convenio de adhesión.

En todo caso, la adhesión no tendrá carácter obligatorio para la Entidad, que podrá efectuar sus contrataciones al margen de la Central de Contratación de la FEMP cuando lo estime oportuno. De esta forma se ha adoptado el sistema de doble adhesión, cuya legalidad, cuando la adhesión al acuerdo marco se produce una vez ya ha sido celebrado —como sucede en el caso de la FEMP—, es más que discutible⁴⁹. En este sentido, desde una perspectiva práctica, el número de adhesiones a la central no es en absoluto representativo del número de contratos que se formalizan a través de ella. De esta forma, por el momento, la formalización de contratos derivados de acuerdos marco tramitados por la central no es en absoluto significativa desde un punto de vista cuantitativo⁵⁰.

⁴⁸ Creada por acuerdo de la Junta de Gobierno de la FEMP de 28 de enero de 2014.

⁴⁹ Vid. *infra*

⁵⁰ Según los datos que facilita la propia FEMP, el servicio cuenta con 773 Entidades Locales adheridas, 167 de ellas en 2017.

El número de contratos adjudicados para la prestación de los diferentes servicios que ofrece la Central se ha incrementado de forma considerable en 2017, hasta llegar a los 150. El volumen de los 100 contratos adjudicados en 2017 asciende a 14.621.892 euros.

La actividad de la central, en lo que a su ámbito objetivo de actuación se refiere, es modesta. En la actualidad están en vigor los siguientes acuerdos marco: servicios de mediación de riesgos y seguros de la Central de Contratación de la FEMP en La Rioja, Navarra, Aragón y País Vasco, servicio de mediación de riesgos y seguros de la Central de Contratación de la FEMP, suministro de gas, suministro de electricidad y Servicio para la Gestión de Cobros en el Extranjero de Sanciones en Materia de Tráfico.

Todos estos datos han sido obtenidos en <http://www.centralcontratacionfemp.es/PortalFemp/>. Fecha de consulta: 1 de julio 2017.

En segundo lugar, se trata de una central que es gratuita para las entidades jurídicas asociadas, pero no para los operadores económicos. De esta forma, el reglamento prevé que para hacer frente a los gastos generales de la Central de Contratación, en cuanto al personal, medios materiales y técnicos precisos para el establecimiento de la Central de Contratación, y los provenientes de la actividad de la Comisión de Supervisión y Control de los contratos o acuerdos que se formalicen, los adjudicatarios de los citados contratos o acuerdos se harán cargo del abono a la FEMP de la retribución, fija o variable, inherente a la promoción, intermediación y gestión del contrato o acuerdo que resulte adjudicado a su favor. Aunque es cierto que sólo en el caso de los sistemas dinámicos de adquisición el Ordenamiento impide que se cobren gastos a los licitadores⁵¹, los gastos que se fijen deben estar justificados, ser proporcionados y no resultar discriminatorios o restrictivos del acceso a los procedimientos de adjudicación⁵². Aún al margen de todo ello, será preciso analizar con detenimiento cómo repercute la cantidad que los licitadores tienen que satisfacer a la central en las ofertas presentadas.

Finalmente, la central de la FEMP, al abarcar un número potencialmente muy elevado de usuarios, puede producir efectos restrictivos de la competencia, efectos que más difícilmente se verificarán en un nivel de agregación de la demanda de carácter provincial⁵³.

⁵¹ Dispone ahora el art. 34.9 Directiva 2014/24/UE que «no se podrá cobrar ningún gasto, ni antes de que se inicie el período de vigencia del sistema ni durante dicho período, a los operadores económicos que estén interesados o que participen en el sistema dinámico de adquisición».

⁵² Señala ARROWSMITH, («Dynamic Purchasing Systems Under the New EC Procurement Directives- a not so Dynamic Concept?», *Public Procurement Law Review*, 15, 2006, p. 26) que con carácter general el Derecho europeo permite exigir el abono algunas cantidades a los operadores económicos, siempre que se trate de costes razonables. La prohibición de exigir el pago de gastos en el ámbito de los sistemas dinámicos de contratación se justificaría en su carácter abierto y en que los costes necesariamente será limitados dada la utilización de medios electrónicos y la naturaleza estandarizada de las adquisiciones que se realizan.

En todo caso, bien es verdad que la Directiva 2014/24/UE DCP prevé que las centrales de contratación perciban una retribución por la prestación de sus servicios, pero esta previsión debe a mi juicio relacionarse exclusivamente con la posibilidad de que la remuneración la perciban del poder adjudicador que acude a ellas.

⁵³ COLÁS TENA («Las centrales de contratación provinciales..», *op. cit.*, p. 11) ha resaltado que en principio las centrales provinciales tienen poca capacidad de producir efectos restrictivos en la competencia.

En todo caso, al margen de la central de contratación de la FEMP, pero siguiendo su modelo, determinadas asociaciones de carácter autonómico han creado también sus propias centrales de contratación⁵⁴, en el ámbito de provincias en las que las Diputaciones provinciales no han procedido a establecer sistemas propios.

Para concluir independientemente que puede dudarse que sea deseable una excesiva fragmentación de la oferta de centrales de contratación, resulta en cierto modo contradictorio que una reforma legislativa que pretende evitar duplicidades administrativas —la efectuada por la LRSAL—, a la vez que configura las funciones de central de contratación como competencia propia de las Diputaciones Provinciales, habilita a las distintas asociaciones de ente locales a la creación de centrales de compra.

c) Centrales constituidas por personificaciones instrumentales
ad hoc

La LCSP no regula la posibilidad de que dos entes del sector público distintos creen una personificación instrumental *ad hoc* que constituya una central de contratación. Por ello, doctrinalmente se ha defendido que nada puede impedir que los municipios interesados constituyan entre ellos centrales de contratación si estas, como órganos de contratación, aplican la legislación sobre contratación pública, sin que necesariamente deban estar vinculadas a las que se constituyan en Diputaciones Provinciales⁵⁵. En todo caso, la articulación de centrales de compra a través de fórmulas asociativas no constituye un supuesto de laboratorio. Así el Consorcio Catalán para el Desarrollo Local (*Consorti Català pel*

⁵⁴ Así, sin ánimo de exhaustividad, la Federación Asturiana de Concejos ha creado su propia central de contratación. El Reglamento de Organización y Funcionamiento se encuentra disponible en <http://www.facc.info/Contenido.aspx?Id=267&mn=6>. Fecha de consulta [24 julio 2018]; Del mismo modo, se ha creado la central de contratación de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha. El Reglamento de Organización y Funcionamiento se encuentra disponible en http://www.fempclm.es/FUNCIONAMIENTO_es_1_817.html. Fecha de consulta [24 julio 2018]. No obstante, en ninguno de los dos casos la actividad de la central parece significativa.

⁵⁵ RUIZ DE CASTANEDA, Alfonso: «La contratación de las entidades locales en la LCSP», en Moreno Molina (dir.) *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las Entidades Locales*, CEMCI, 2008, p. 246. A favor de esta posibilidad se pronunciado retiradamente la JCCA de Cataluña, en sus Informes 10/2011, de 27 de octubre, 10/2012, de 20 de julio y 5/2013, de 11 de abril

desenvulpament local) constituyó en su día una central de compras⁵⁶. Al margen de que se trata de una central con un notable grado de adhesiones⁵⁷, interesa destacar que está integrada por entes supramunicipales y que los Estatutos del Consorcio permiten la incorporación al mismo de entes privados interesados en los objetivos del consorcio⁵⁸.

4. LA COMPRA COLABORATIVA: ADHESIÓN A SISTEMAS EXTERNOS DE CENTRALIZACIÓN

Una vez expuestos los distintos sistemas de centralización de compras existentes en nuestro país es preciso analizar cómo se regulan las adhesiones de los poderes adjudicadores a estas centrales como forma de implementación de actividades de compra colaborativa. Para ello, la LCSP distingue entre los distintos niveles de territoriales.

El art. 229.3 LCSP regula la adhesión a la central de compras estatal por parte del «resto de entidades del sector público», es decir, las Comunidades Autónomas, Entes locales y sus organismos de Derecho público y también entidades estatales que no estén obligadas a adquirir bienes y servicios a través de la central. La adhesión, siempre voluntaria, requerirá la conclusión del correspondiente acuerdo con la Administración General del Estado a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Al margen de ello, la Ley se limita a prever que el contenido y procedimiento de los acuerdos de adhesión se establecerá mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función pública.

La adhesión puede abarcar la totalidad de suministros, servicios y obras incluidos en el mismo o solo determinadas categorías de ellos. Para la adhesión es preciso remitir a Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación la certificación del acuerdo adoptado por el Pleno o la Comisión Delegada de Gobierno, en su caso, de la Corporación y expedida por el Secretario

⁵⁶ Este Consorcio, 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.

⁵⁷ Según los datos del consorcio, cuenta con unos mil entes locales asociados. Vid. <http://www.acm.cat/acm/que-fem> [fecha de consulta: 14 junio 2018]. No obstante, no se han encontrado datos sobre la actividad actual de dicha central.

⁵⁸ La aprobación definitiva de la modificación de los Estatutos del Consorcio se ha publicado en DOPB de 11 de mayo de 2015.

General de la misma conforme al modelo normalizado, en el cual se concretan el ámbito material de bienes y servicios a que se extenderá el acuerdo y el marco de derechos y obligaciones recíprocas en que tendrá lugar la ejecución del mismo.

En cuanto a los efectos de la adhesión, en virtud de esta el Ente adherido contrae el compromiso de efectuar la contratación de la totalidad de los suministros de bienes o/y la contratación de los servicios a los que se encuentra adherido en las condiciones establecidas en los acuerdos marco celebrados por la misma con las empresas adjudicatarias⁵⁹. El grado de consolidación de la central estatal permite que la adhesión se realice en único acto, a diferencia de las centrales locales que progresivamente están conformando su oferta de bienes y servicios. Además, la implantación de las centrales provinciales, como veremos, está marcada por el afán de atraer a los Entes Locales, que no siempre han mostrado una voluntad política proclive a desprenderse de su poder de compra.

En la actualidad, los datos sobre el número de entes adheridos —al margen de aquellos que se encuentran obligados a participar en el sistema— son los siguientes⁶⁰:

- Comunidades Autónomas y organismos o entes públicos dependientes: 274.
- Entidades Locales y organismos o entes públicos dependientes: 354.
- Entidades pertenecientes al Sector Público Estatal y no comprendidas en el ámbito subjetivo obligatorio de la Central de Contratación del Estado (de conformidad con el artículo 229.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público): 41.

En segundo lugar, el art. 228.2 LCSP regula las relaciones de cooperación al margen de la central estatal de contratación. Y dispone que mediante los correspondientes acuerdos, las Comunida-

⁵⁹ Se establece, en todo caso, la salvedad de que la contratación de estos servicios o suministros al margen del sistema estatal de contratación centralizada podrá ser realizada cuando los bienes adjudicados o el régimen de prestación de los servicios establecido no reúnan las características indispensables para satisfacer las concretas necesidades del ente en cuestión. De estas circunstancias, se informará a la Dirección General con periodicidad trimestral.

⁶⁰ Los datos, facilitados por la propia Dirección General de racionalización y Centralización de Compras, están actualizados a 14 de junio de 2018.

des Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales así como los organismos y entidades dependientes de los anteriores podrán adherirse a sistemas de adquisición centralizada de otras Comunidades Autónomas o Entidades Locales de otras entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley. La adhesión a centrales autonómicas está regida por sus propias normas, que no siempre —como vimos—, prevé adhesiones de entes que no pertenezcan al Sector Público Autonómico correspondiente. Salvo error por nuestra parte, no se prevé que distintas autonomías colaboren en sistemas de contratación centralizada.

Por su parte, las Corporaciones Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal, a las centrales de las CCAA (si así está previsto), a los sistemas de otras Entidades Locales, así como a los creados por las asociaciones de entidades locales a los que se refiere la DA 5.^a de la Ley 7/1985 (DA3.^a.10 LCSP).

En definitiva, en el mismo ámbito territorial distintas centrales pueden ofertar la misma prestación, de forma que se ha impuesto así un modelo muy flexible, pero también asistemático y de efectos inciertos en el mercado. Ello hasta el punto que la LCSP dispone ahora que en ningún caso una misma Administración, ente u organismo podrán contratar la provisión de una misma prestación a través de varias centrales de contratación (art. 228.3 LCSP).

En la práctica, en algunas ocasiones la adhesión a una central externa no ha implicado la obligatoriedad de compra por parte de los entes adheridos. Así, en el ámbito local la adhesión a la central no suele implicar la obligatoriedad de compra, lo que conlleva la necesidad de que se realice una doble adhesión —la primera a la central, la segunda a un acuerdo marco concreto, una vez ha sido ya celebrado con los operadores económicos—. Este sistema de doble adhesión pretende superar la resistencia a la pérdida de poder de decisión en la gestión y decisión de compra por parte de las entidades adheridas, que siempre supone un freno a la expansión de la central. Sin embargo, esta opción no ha estado exenta de problemas jurídicos, ya que se ha discutido si ello era compatible con el art. 32.2 DCP, según la cual los procedimientos para adjudicar contratos basados en un acuerdo marco sólo será aplicables entre los poderes adjudicadores claramente identificados al efecto en la convocatoria de licitación o la invitación a confirmar el interés y los operadores económicos que fueran partes en el acuerdo marco celebrado.

El art. 227.4 LCsP pretende otorgar una solución pragmática a esta cuestión. Se dispone ahora que: «en los acuerdos marco de contratación centralizada podrán celebrarse contratos basados entre las empresas y entes del sector público *parte* del acuerdo marco, así como por *otros* entes del sector público, siempre que dichos entes, entidades u organismos se hubieran identificado en el pliego regulador del acuerdo marco, y se hubiera hecho constar esta circunstancia en la convocatoria de licitación». De esta forma, *a priori*, es posible que la adhesión al acuerdo marco pueda realizarse una vez celebrado éste —a la vista de sus resultados— siempre que esta eventualidad quede reflejada en el pliego y anuncio de licitación. La adecuación a Derecho europeo de este precepto se confirma a la vista de la doctrina establecida en la reciente STJUE de 19 de diciembre 2018, as. C-216/17. Para ARROWSMITH⁶¹, aunque la Directiva no es terminante en este sentido, probablemente exija que en el anuncio de licitación se indique que entes concretos tiene una intención real de adquirir obras, suministros y servicios a través del acuerdo marco concreto, ya que el principio de transparencia exigiría que los operadores económicos conozcan qué mercados concretos están cubiertos por el acuerdo marco. Sin embargo, el TJUE ha declarado que lo que exigen los principios de igualdad y transparencia es que los poderes adjudicadores no firmantes de dicho acuerdo marco determinen la cantidad de las prestaciones que podrán solicitar cuando celebren contratos en ejecución del acuerdo marco.

5. RECAPITULACIÓN

El auge de los modelos de centralización de compras en España se ha producido de forma reciente. De ahí que todavía son sistemas en desarrollo, más focalizados en la racionalización de compras en el ámbito de la cada Administración que en la instauración de potentes sistemas colaborativos. Lamentablemente, no existen suficientes datos empíricos que permitan contrastar los efectos de estas nuevas formas de gestión contractual, tanto desde el punto de vista de reducción de precios y costes, como de impacto en el mercado.

Desde la perspectiva de la compra colaborativa, especial interés resulta el estudio de la compra agregada local, dado el limitado poder de compra de los entes locales. Las experiencias de centrali-

⁶¹ ARROWSMITH, Sue: *The Law of Public and Utilities Procurement*, 3 ed, Sweet & Maxwell, 2014, pp. 1121 y ss.

zación de la contratación en el ámbito local son mucho más recientes en Derecho español que las iniciativas instauradas por Administraciones de mayor tamaño. El Derecho español ha respetado escrupulosamente la autonomía local, de tal forma que, tratándose de una decisión de innegable alcance organizativo, es el ente local el que decide adherirse o no a los sistemas de centralización de compras externos. Desde esta perspectiva, son múltiples las posibilidades que pueden ofrecerse: desde la adhesión al sistema estatal de adquisición centralizada hasta al que cree la Diputación provincial, pasando, entre otros, por los ofrecidos por las asociaciones de entes locales o por las administraciones autonómicas. De esta forma, el sistema es muy flexible, pero también algo asistemático.

Por otro lado, desde un punto de vista fáctico, puede observarse cierta resistencia por parte de los Entes locales a ceder su poder de decisión en el ámbito de la gestión de las compras lo que ha propiciado —que no justificado— la adopción de decisiones difícilmente compatibles con el Ordenamiento jurídico europeo. La reciente STJUE de 19 de diciembre 2018, as. C-216/17 permite, en todo caso, perfilar con precisión la posibilidad de que entes no firmantes de un acuerdo marco puedan celebrar contratos no basados en él.

Finalmente, la reforma del régimen local del año 2013 ha incidido en la regulación de las centrales de contratación, de manera algo incoherente, pues a la vez que la prestación de central de contratación —en municipios de menos de 20.000 habitantes— se configura como una competencia provincial propia, se permite que las asociaciones de entes locales —estatal y autonómicas— puedan crear su propia central. Los efectos prácticos de esta norma están aún por analizar, pero en una primera aproximación, ni se ha incrementado notablemente el número de las centrales provinciales creadas, ni el volumen de compra realizado a través de centrales de asociaciones de entes de municipios parece ser en general significativo.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARROWSMITH, Sue: «Dynamic Purchasing Systems Under the New EC Procurement Directives- a not so Dynamic Concept?», *Public Procurement Law Review*, 15, 2006, pp. 16-29.

ARROWSMITH, Sue: *The Law of Public and Utilities Procurment*, 3 ed, Sweet & Maxwell, 2014.

- BATET JIMÉNEZ, María Pilar: «Las centrales de contratación y los acuerdos marco como sistema para la racionalización de la contratación en la Administración local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm 15-16, 2013, pp. 1498-1512.
- CAMPUZANO FERNÁNDEZ, Susana y Espinosa García, Juan: «Contratación pública centraliza, competencia en el mercado y diseño de las licitaciones: experiencias recientes en España», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzad, 2016.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel: «Las centrales de compras», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 125, 2013, versión electrónica.
- COLÁS TENA, Jesús: «Las centrales de contratación provinciales», *Jornada sobre Centrales de Contratación en la Diputaciones Provinciales*, 36, 2015. Disponible en: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/actividades/04_Pres_Jesus_Colas_Dip_Zaragoza.pdf [Fecha de consulta: 1-7-2018].
- COMISIÓN EUROPEA: *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.
- DIMITRI, N., DINI, F., & PIGA, G.: «When should procurement be centralized?» In N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (Eds.), *Handbook of Procurement*, 2006, pp. 47-81.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael: «Aspectos jurídicos de las técnicas e instrumentos para la contratación pública agregada» en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: «Demanda agregada en el ámbito local» en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016.
- GIMENO FELIÚ, Jose María: *El nuevo paquete Legislativo Comunitario sobre contratación Pública. De la burocracia a la estrategia*, Thomson Reuters, 2014, 250 pp.
- GIMENO FELIÚ, Jose María: «Centrales de compras, cooperación y administración local. Ventajas y límites», 2014, www.obcp.es.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: *Estudio introductorio y «Vademécum» sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tercera Versión, Federació de Municipis de Catalunya, 2014,

188 pp. Disponible en: <http://www.aelpa.org/actualidad/201406/Vademecum-Castellano-Final.pdf>

LAZO VITORIA, Ximena: «Compra pública agregada en la Administración General del Estado», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016.

MOLERO GONZÁLEZ, Francisco Javier: «La central de contratación de la Diputación Provincial de Valladolid» *Jornada sobre Centrales de Contratación en la Diputaciones Provinciales*, 2015, 7 pp.

MOREO MARROIG, Teresa: *Manual para la utilización de los acuerdos marco y figuras relacionadas*, Thomson Reuters, 2014, 320 pp.

MOREO MARROIG, Teresa: «Aspectos económico-presupuestarios de las técnicas e instrumentos para la compra agregada», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016,

MOREO MARROIG, Teresa: «Racionalización y acuerdos marco», en Gimeno Feliu (dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, 2018.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, Jose Ignacio: «Las competencias de las entidades locales» en Quintana López T. (Dir.) *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 101-112.

OLLERT RUBERT, Marta: «Experiencia y expansión de las centrales de compra en el ámbito sanitario», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016.

OLLERT RUBERT, Marta: «Centrales de contratación», en Gameiro y Gallego (dir.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant Lo Blanch, 2018.

RUIZ DE CASTAÑEDA, Alfonso: «La contratación de las entidades locales en la LCSP», en Moreno Molina (dir.) *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las Entidades Locales*, CEMCI, 2008.

VAQUERO GARCÍA, Alberto: «Compras agregadas u eficiencia económica», en Valcárcel Fernández (dir.), *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público*, Aranzadi, 2016.

VVAA: *Informe y Conclusiones de la comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública*, Ministerio de Hacienda. 2004.

