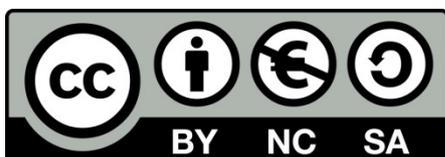


Nuevos retos de contratación pública

1. Sistemas de contratación centralizada

Contenido

1. La nueva configuración del contrato menor.....	3
2. Contratación centralizada.....	10
2.1. Introducción.....	10
2.2. La doble vertiente de la contratación centralizada.....	11
2.3. Centrales de contratación.....	13
2.4. Sistema estatal de contratación centralizada.....	15
2.4.1. Régimen general.....	17
2.4.2. Adquisición centralizada de equipos y sistemas para el tratamiento de la información.....	17
2.4.3. El catálogo.....	18
2.5. La contratación basada en acuerdos marco.....	18
2.5.1. Procedimiento de adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco.....	19
2.5.2. Límites y modificaciones.....	23
3. Sistemas dinámicos de adquisición.....	24
3.1. Los denominados sistemas dinámicos de adquisición.....	24
3.2. Las particularidades de las Comunidades Autónomas.....	28
3.3. El caso de los Entes Locales.....	29



Este curso ha sido cedido por el Instituto Nacional de Administración Pública por medio de una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual, en los términos que se describen en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es> o texto oficial que, para esta modalidad de licencia, sustituya al indicado.

1. La nueva configuración del contrato menor

Una de las premisas que guían el nuevo texto legal de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), es incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública. Para ello se entiende preciso incidir en la necesidad de simplificación de los trámites y con ello, de imponer una menor burocracia para los licitadores y mejor acceso para las PYMES. El proceso de licitación debe resultar más simple, con la idea de reducir las cargas administrativas de todos los operadores económicos intervinientes en este ámbito, beneficiando así tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación.

Siguiendo estas pautas, los pasos se dirigen en primer lugar al más sencillo de los contratos públicos que pueden licitar las PYMES, el contrato menor. De sobra es conocido que, hasta la reforma legal, en los contratos menores, la tramitación del expediente sólo exigía se la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Luego se cumple sobradamente el requisito de la simplificación administrativa, con la casi inexistencia de expediente administrativo en este tipo de contratos.

Pero la nueva norma incluye un trámite adicional: el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato que será preciso añadir a la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que debe reunir los requisitos que se establezcan en las normas de desarrollo de la LCSP (art. 118.1 LCSP). Así, a la par que se sigue manteniendo la naturaleza de este tipo de contrato, basada en su sencillez, se incluye una primera referencia directa a la transparencia en la contratación, aún en estos contratos. Empleando palabras del propio legislador, *hay que corregir el déficit de transparencia, sobre todo en aquellos procedimientos donde la ausencia de la misma ponía en serio riesgo la igualdad de oportunidades entre licitadores*. Qué duda cabe, que en este tipo de contratos, tradicionalmente, la transparencia ha brillado por su ausencia.

Son contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros cuando se trate de contratos de obras o a 15.000 euros cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 229 LCSP relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

Quizás el gran problema de los contratos menores, herederos de la antigua contratación directa prevista en la Ley de Contratos del Estado de 1965¹, es que han terminado por “morir de éxito”. Ha sido una fórmula, al menos inicialmente, pensada para cubrir necesidades de escasa cuantía, lo que justificaría la ausencia de expediente².

¹ Este texto, Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, ya reconocía en sus arts. 37.3 y 86 párrafo segundo, que tanto las obras como los suministros podían tener un carácter menor y por tanto ser objeto de contratación directa, que únicamente requería una propuesta de adquisición razonada.

² Tradicionalmente, en los contratos menores la tramitación del expediente *sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente*. Excepción hecha del contrato

1. Sistemas de contratación centralizada.

Luego potenciada desde esta perspectiva por el propio legislador, que no dudó en afirmar que uno de sus objetivos era *la potenciación de los contratos menores*³, con el fin de *efectuar una revisión general de la regulación de la gestión contractual, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, y disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares*⁴.

Consecuencia de lo anterior, surge el que a la postre ha sido el gran detonante que ha terminado por desactivar esta figura: la falta de transparencia, referida no tanto en cuanto a su publicidad, que siempre ha existido –aunque haya sido ex post-, y que sigue existiendo con todas las garantías que la caracterizan, como a la ausencia material de expediente administrativo, falta de concurrencia, falta de criterios de selección, etc.⁵.

No hay más que detenerse en la propia redacción del, por el momento, tan temido art. 118 de la Ley 9/2017, para darnos perfecta cuenta de ello. Más allá de la reducción de la cuantía y su nueva limitación temporal anual, por extensión también cuantitativa, al limitar la acumulación de lotes, a la que ha sido sometido este tipo contractual; además cambian sus requisitos formales, al tener que añadir el órgano de contratación, de modo inexcusable, la motivación de la necesidad del contrato. Luego habrá que incorporar también ese nuevo documento al ya no tan exiguo expediente. Este cambio procedimental se muestra todavía más evidente en el caso del contrato menor de obra, en el que debe añadirse, además, el presupuesto de las obras, el correspondiente proyecto, cuando lo requieran normas específicas, y el informe de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos (art. 235 LCSP), cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

A mayores, también en el expediente se deberá justificar, que será competencia del órgano de contratación hacerlo, comprobar el cumplimiento de esta obligación, de tal modo que se garantice que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, así como que el contratista no ha suscrito más contratos menores que, individual o conjuntamente, superen la cifra que supone el límite cuantitativo del contrato menor.

menor de obras, en cuyo caso *deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.* Esta ha sido la redacción, con ligeras variaciones no significativas, de cuantos artículos han dedicado las distintas normativas a la cuestión desde la Ley de 1965. Así pueden verse el art. 57 de Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, art. 56 del 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, art. 95 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y finalmente el art. 111 del 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.

³ Tal era el tenor literal contenido en la Exposición de Motivos de la propia Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

⁴ Vid. Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

⁵ La referencia a la transparencia es continua a lo largo de todo el texto legal. Desde su art. 1.1, pasando por el art. 64.1 que se dedica específicamente a la lucha contra la corrupción, hasta el art. 132.2 dedicado a los principios presentes en la contratación pública, la transparencia marca la actuación de los poderes adjudicadores. Tanto es así que, incluso en el procedimiento negociado –art. 166.2, *en todo momento se garantizará la máxima transparencia de la negociación, la publicidad de la misma y la no discriminación entre los licitadores que participen.* Igualmente, entre las finalidades de las consideraciones de tipo social o relativas al empleo –art. 202.2- se puede incluir la transparencia.

1. Sistemas de contratación centralizada.

Únicamente se exceptuarán de esta obligación de justificación los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º, esto es cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones:

- Que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español;
- Que no exista competencia por razones técnicas;
- Que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

En todo caso, la inexistencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.

Fruto de esta nueva regulación, habrá que estar a la evolución de la interpretación de este art. 118 LCSP que hagan la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como los equivalentes entes autonómicos y sobre todo a que proceda de la jurisprudencia, acerca del requisito del “informe de motivación del contrato” y su contenido. Antojándose, prima facie, complicado poder justificar el acudir a la contratación menor, en aras de razones tales como el plazo o la necesaria inmediatez de la prestación.

Haciéndonos eco de las consultas dirigidas a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) solicitando que se emita informe sobre algunas de las cuestiones más controvertidas en relación con la nueva regulación del contrato menor.

En primer lugar, pese a la literalidad de la LCSP, según la cual, el órgano de contratación tiene que verificar que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido, la JCCPE entiende, que por mucho que la concurrencia no sea una característica de los contratos menores, no es lícito impedir de manera absoluta el acceso a otros contratos menores a aquellos que ya hayan ejecutado uno anteriormente. Primero habrá que detenerse en el propio objeto del contrato, de tal modo que el límite cuantitativo opere en tanto que se trata de contratos con idéntico objeto, debiendo velar el órgano de contratación porque las prestaciones que constituyen los objetos de los diferentes contratos menores puedan parecer desgajadas sustantivamente entre sí, pero se pueda comprobar que constituyen una unidad en su conjunto, evitando un fraccionamiento fraudulento del objeto del contrato⁶. Superado el límite del fraccionamiento ilícito y pudiendo contratar tantos contratos con objetos distintos y que no formen una unidad, salvo lo dispuesto en particular para las PYMES en lo que se refiere a la división de los contratos en lotes ⁷, sólo

⁶ Así se expresa la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en informe emitido sobre el Expediente 41/2017, a solicitud del Ayuntamiento de Baeza, acerca de la interpretación del art. 118.3 de la LCSP, o el la del informe sobre el Expediente 42/2017, con el mismo fin, solicitado por el Ayuntamiento de Andújar.

⁷ En todo caso hay que recordar, ex art. 99.2 LCSP, que *no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan*, lo que incluye a los contratos menores. Por lo demás, la inversión la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse ahora en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un

1. Sistemas de contratación centralizada.

resta poner el acento en el plazo, un año, de ejecución del contrato, que operará como límite cuando se haya superado, en ese caso, los cuantitativos.

Conviene resaltar ya en este momento, que muy probablemente aún será menos justificable el recurso a esta figura contractual cuando esté plenamente operativa la mecánica electrónica de la contratación pública, cuya ausencia en determinados entes –los de carácter local, sobre todo– es, por el momento, el gran valedor del contrato menor. Debemos tener presente, que en cuanto se pueda acudir, administración electrónica mediante, al que vamos a denominar como “contrato supersimplificado” del art. 159.6 LCSP, o los propios sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente, que permitirán, en ambos casos, en tanto se cumpla la normativa, llevar a cabo adjudicaciones en el plazo de una semana con total garantía de transparencia⁸.

No podemos dejar pasar la ocasión, para volver sobre ese un viejo conocido que es el fenómeno de la “huida del derecho administrativo”, que en este caso es preciso poner en relación con la ausencia de transparencia en la contratación pública. Como no podía ser de otra manera, esta figura también ha tenido su manifestación en la contratación pública. Primero con los contratos menores, en cuyo caso, la ausencia de expediente es lo más parecido a una adquisición de suministros, bienes o servicios realizada por un particular, algo que el legislador ha tolerado por diversos motivos, pero que la nueva normativa comunitaria y por ende la LCSP reconoce que se aleja del objetivo de transparencia que necesariamente ha de revestir a la contratación pública. Esta ha sido la opción, en ocasiones desesperada, en otras no tanto, elegida por

mayor número de empresas. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta. No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras, en el que no será precisa tal justificación. Restringir injustificadamente la competencia, dificultar la ejecución del objeto del contrato, serán las causas en cuya virtud no se podrá dividir en lotes un determinado contrato. En todo caso, cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente: a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta. b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador. Siempre que el órgano de contratación considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Si la limitación fuera referida al número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador, además deberán incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los criterios o normas, en todo caso objetivos y no discriminatorios, que se aplicarán cuando, como consecuencia de la aplicación de los criterios de adjudicación, un licitador pueda resultar adjudicatario de un número de lotes que exceda el máximo indicado en el anuncio y en el pliego.

⁸ El gran problema, insistimos en el carácter temporal del mismo, es el tema de la contratación electrónica, o mejor dicho la ausencia de la misma. Ciertamente es que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, a fecha del presente comentario, tienen, sino plenamente operativas, casi ultimadas sus plataformas y herramientas de contratación electrónica, así como también muchas Diputaciones Provinciales y Entes Locales, sobre todo, en este último caso, municipios de los del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pero, antes o después, todos los municipios contratarán electrónicamente, bien porque desarrollen sus herramientas electrónicas a tal efecto, bien porque empleen las que les faciliten las Diputaciones provinciales, bien porque sean éstas directamente las que contraten, por este medio, las obras, bienes y servicios de los municipios. En este último supuesto, riesgo que necesariamente han de asumir, la función de estos mismos en la contratación, se ceñirá a la determinación de sus necesidades, así como a la aportación de la financiación precisa para cubrir las, sin que necesariamente tengan que formar parte del procedimiento de contratación.

1. Sistemas de contratación centralizada.

muchos órganos de contratación, sobre todo en cierto tipo de Administraciones⁹. En definitiva, la nueva formulación del contrato menor procura la búsqueda de una contratación rápida de las obras, servicios y suministros, pero siempre conforme a derecho. Nominalmente también así ha sido con la legislación anterior a la LCSP mediante, lo que sin duda suaviza los efectos de la “huida”, pero sin dejar de reconocer los efectos de la ausencia de transparencia.

Reconozcamos que los contratos públicos en muchas ocasiones son de compleja preparación para una pequeña organización, o para aquella otra a la que no lo que no le sobra es tiempo precisamente, siendo esto lo que ha venido justificando el recurso a los contratos menores.

Como hemos adelantado, la nueva redacción de la LCSP, restringe drásticamente, no la elimina, la posibilidad de acudir a los contratos menores¹⁰.

Por tanto, ya que el legislador no lo ha hecho, precisamente por mantenerlos si bien modificados, no nos corresponde a nosotros eliminarlos, pero sí hacer ver que existen alternativas en la propia LCSP a los mismos, que sin duda alguna van a ser vistas con mejores ojos que los contratos menores. Además, estas propias alternativas se van a convertir en límites del contrato menor, en cuanto que a la hora de justificar la necesidad de éste habrá que, en primer lugar, descartar la posibilidad de acudir a las otras figuras contractuales, dejando a este como última alternativa antes que no cubrir las necesidades de contratación.

Ahora bien, estas nuevas figuras en cuanto que dependen de las exigencias tecnológicas exigen un sacrificio, una adaptación, tanto por parte de los licitadores, personas físicas y sobre todo jurídicas interesadas en contratar con el sector público, como por parte de las propias Administraciones, que deben abandonar la comodidad, fruto del facilismo, que supone acudir al contrato menor. Todo esto implica tener que cumplir con una serie de requisitos, pero sin perder la eficacia y, sobre todo, inmediatez del contrato menor¹¹.

⁹ No sólo la Administración local o la periférica han acudido con más frecuencia de la debida, o al menos de la deseada a este tipo de contratos. También la Administración sanitaria, para el mantenimiento de equipamientos y suministro de bienes, o incluso las propias Universidades, con la inestimable colaboración de sus diferentes Departamentos, son otros buenos ejemplos del recurso tradicional a la celebración de contratos menores para cubrir sus demandas.

¹⁰ Tras los recientes informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Central sobre los contratos menores, la interpretación del art. 118.3 LCSP, es muy restrictiva en cuanto se refiere a la posibilidad de contratar por el mismo objeto en plazo de un año. Sólo en el caso de que la separación entre los contratos menores excede de un año no será necesario justificar en el expediente la inexistencia de un contrato menor con el mismo objeto. Plazo este que debe contarse desde el momento de la perfección del primer contrato menor considerado. Así lo reconoce el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Central en relación con el Expediente 5/2018. En cuanto se refiere a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico, siempre y cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad, la LCSP no contempla limitación alguna. Tanto es así que, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato al objeto de saltarse los límites legalmente establecidos, es perfectamente posible celebrar varios contratos menores con el mismo contratista, con la única exigencia de que será necesario justificar adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma. Este es el tenor del informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (Expediente 41/2017), confirmado a su vez por el informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Expediente 42/2017, que se manifiesta en idéntico sentido.

¹¹ Apuntábamos unos párrafos atrás, que quizá el problema del contrato menor es que había sido víctima de su propio éxito. Al mismo se le supone una eficacia fruto de la inmediatez, pero cuantas veces se ha empleado sin que realmente existiera esa prisa. No vamos a emplear, y lo hacemos

1. Sistemas de contratación centralizada.

Basta con detenernos en el enunciado del art. 159 LCSP, para ver las especialidades del contrato simplificado y darnos cuentas de que evidentemente suponen un importante recorte en los plazos respecto del procedimiento abierto ordinario, pero sin que ello comporte un sacrificio excesivo de requisitos procedimentales y por supuesto de las garantías que éstos suponen. De hecho, existe anuncio de licitación, plazo para presentación de proposiciones, exigencia de capacidad técnica sin que ello suponga restringir la competencia, apertura de sobres (uno o dos por licitador dependiendo de los criterios seguidos para su adjudicación), comprobación de la solvencia del mejor ofertante, etc., lo que sin duda alguna supone un expediente completo.

Incluso yéndonos al ya citado contrato supersimplificado¹², observamos igualmente como existe anuncio de licitación, plazo de presentación de ofertas, si bien se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional. Además, la oferta se entregará en un único sobre o archivo electrónico y se evaluará, exclusivamente, con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables que previamente estén determinados en los pliegos. Luego, ninguna duda cabe, que existe un procedimiento de selección transparente de licitadores. Pero precisamente ahí encontramos el problema de este tipo de contratos, y lo que va a provocar, al menos por un tiempo la huida del mismo, que se plasma definitivamente en cuanto seguimos con el análisis de los requisitos formales de esta categoría contractual.

Aunque se trata de una mera opción, con toda probabilidad todo apunta a que sea la fórmula que dentro de no mucho tiempo se adopte, *la valoración de las ofertas se podrá efectuar automáticamente mediante dispositivos informáticos*, tal es el texto legal. Queda claro que este tipo de contratos, realmente están pensados para administración electrónica –automatizada–, la gran ausente en muchos de aquellos órganos que precisamente se han caracterizado por el recurso continuado a los contratos menores¹³.

conscientemente, los términos urgencia o emergencia para amparar el recurso al mismo, por lo que formalmente implican, y que constituían la verdadera razón de ser del contrato. Precisamente ese ha sido el gran problema, acudir sistemáticamente a este contrato, sólo por lo cómodo que resultaba, sin entrar en más cuestiones, ni valorar otro tipo de mecanismos de contratación. Asentados en la molicie del contrato menor, los órganos de contratación se olvidaban de que existían otras formas de acceder a los mismos bienes, servicios y suministros de forma más transparente, competitiva y pública. Dicho sea de paso, que tal olvido no necesariamente estaba fundado en una voluntad premeditada, consciente y culposa de huir del Derecho Administrativo, atendiendo a fines alejados de la eficacia y la eficiencia y por supuesto de la legalidad, si no que se trataba meramente de seguir con la rutina de aquello que se permitió con la Ley de 1965 y que las reformas posteriores, en mayor o menor medida, siguieron consintiendo.

¹² Estos serían los contratos celebrados al amparo de lo dispuesto en el art. 159.6 LCSP, contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, quedan excluidos expresamente aquellos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, que los configura como una especialidad en la tramitación de los contratos simplificados, de ahí su calificación como supersimplificados, por su ausencia de trámites y recorte de plazos.

¹³ Es cierto que la oferta se puede entregar en sobre, en cuyo caso se podrá contar con la colaboración de una unidad técnica que auxilie al órgano de contratación para la valoración de ofertas. Pero esta sí que está previsto que únicamente se haga con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos. Luego no tiene sentido, si no es entendiendo que, si bien permite ambos sistemas, tradicional y electrónico, el legislador indudablemente está pensando en que estos contratos se tramiten preferentemente en este último formato. Así, incluso se determina que, mediante *un dispositivo electrónico*, se garantizará que la apertura de las proposiciones, hay que entender que sólo en el caso de ser presentadas en formato electrónico, no se realiza hasta que haya finalizado el plazo para su presentación, por lo que no se celebrará acto público de apertura de las mismas. Es más, las ofertas presentadas y la documentación relativa a la valoración de las mismas serán accesibles de forma abierta por medios informáticos sin restricción alguna desde el momento en que se notifique la adjudicación del contrato. Llama

1. Sistemas de contratación centralizada.

Luego es cierto que se simplifica enormemente la contratación en estos supuestos, hasta el extremo en que no se requerirá la constitución de garantía definitiva, o que la propia formalización del contrato podrá efectuarse mediante la firma de aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación, no olvidemos que deberá ser electrónica por aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP.

Pero realmente estaremos ante un contrato ágil en tanto que se emplee la contratación electrónica y partimos de la premisa de que este es el verdadero objetivo del legislador. Por más que éste brinde la oportunidad de tramitarlo por el sistema tradicional, dado que se permite la presentación de la oferta en sobres¹⁴, tengamos presente que el propio anuncio de licitación, al igual que el procedimiento simplificado, se hará únicamente en el perfil del contratante, lo que es más que un guiño a la contratación electrónica, siendo una auténtica declaración de intenciones. Sin entrar en todo aquello que, directamente relacionado con los sistemas de información, notificación, etc., será obligatorio, no ya por la aplicación del texto de la LCSP, sino, en este caso, de la propia LPACAP. Aquí también se incluye la garantía de que la apertura de las proposiciones no se realiza hasta que haya finalizado el plazo para su presentación, que se hará mediante un dispositivo electrónico, hasta el punto que no se celebrará acto público de apertura de las mismas¹⁵.

A la vista de todas estas cuestiones debemos procurar clarificar el régimen jurídico del contrato basado, que se hará más adelante, en lugar de entrar en disquisiciones sobre cuándo y por qué procede o no la contratación menor. No es que no pensemos que no exista esta posibilidad, porque no se pueda acudir a la contratación simplificada. Como ya se ha planteado la posibilidad de acudir a la contratación menor queda francamente restringida con la nueva Ley, y los contratos simplificados o no son tan ágiles¹⁶, o requieren para ser realmente eficaces de un sistema de contratación electrónica para el órgano encargado de contratar¹⁷. Este tipo de contratos, los basados, ha de ser visto desde la óptica de su celebración a partir de acuerdos marco suscritos por las centrales de contratación, así como la encomienda de la contratación a un órgano especializado, que, aun siendo más sencilla, además de perfectamente justificable, también tiene sus particularidades.

poderosamente la atención que no se haya realizado referencia alguna al acceso a archivos y registros tradicionales, que, si bien están ahí, podían haber sido objeto de referencia, al menos sucinta.

¹⁴ Ex art. 159.6.c) LCSP.

¹⁵ Vid. art. 159.6.d), párrafo segundo y e) LCSP.

¹⁶ Al fin y al cabo, un contrato simplificado de los regulados en el art. 159 LCSP, excepción hecha de los del apartado 6º, supersimplificados, llevan un periodo para el anuncio, selección, adjudicación, formalización del contrato superior a los dos meses, lo que le resta inmediatez, al margen de, por cuantía, no se comparables ya de por sí al contrato menor.

¹⁷ Por cuantía, contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros, sin duda este es el sustituto inmediatos que nos viene a la cabeza, pero exige una serie de formalismos procedimentales que o bien se tramitan con Administración electrónica, que garantiza la inmediatez incluso en la adjudicación, o pierde su agilidad en caso de hacerlo en la forma tradicional, lo que le alejaría de ser la alternativa viable.

2. Contratación centralizada

2.1. Introducción

Ya hemos visto en relación con el contrato menor, como, al menos en cierto modo, hemos venido asistiendo en los últimos años a la reproducción de un viejo fenómeno como es el de la “huida del derecho administrativo” dentro de la contratación pública. En este caso concreto, manifestado a través del recurso, en ocasiones desesperado, de muchos órganos de contratación, especialmente de Administración local y de Administración periférica, a las centrales de contratación, sólo paliado por el recurso a la contratación menor.

La búsqueda de una contratación rápida, pero siempre conforme a derecho, lo que sin duda suaviza los efectos de la “huida”, de las obras, servicios y suministros, reconocemos que estos contratos muchas veces son de compleja preparación para una pequeña organización, ha venido justificando este recurso. En otros casos, ha sido el propio legislador el que ha impuesto esta medida. Así ocurre en el caso de la contratación centralizada en el ámbito estatal, que tiene carácter obligatorio para toda la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Entidades Públicas Estatales¹⁸.

La dualidad de la óptica desde la que podemos contemplar a la contratación centralizada, nos permite verla como el recurso “fácil” que supone acudir a otro órgano de contratación, aunque el recurrente tenga tal naturaleza, para que éste se encargue de adquirir suministros y servicios o realizar obras, o bien que la licitación, efectuada en este caso por el órgano, que podríamos denominar originario, se base en acuerdos marco suscritos por dichas centrales de contratación.

Sin embargo, estas dos opciones, sobre todo la figura del contrato basado en un acuerdo marco, con carácter general, están escasamente reguladas y lo que está reglamentado tiene unas particulares muy marcadas. Esto provoca que el personal encargado de tramitar dichos expedientes vacile a la hora de implementar estos contratos.

Así entendemos obligatorio procurar clarificar el régimen jurídico del contrato basado, visto desde la óptica de su celebración a partir de acuerdos marco suscritos por las centrales de contratación, así como la encomienda de la contratación a un órgano especializado, que, aun siendo más sencilla, además de perfectamente justificable, también tiene sus particularidades.

2.2. La doble vertiente de la contratación centralizada

Tal y como dispone el art. 227.1 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

¹⁸ Tal es la redacción del art. 229.2 LCSP, que determina que la declaración de contratación centralizada implicará que la contratación de los suministros, obras y servicios en ella incluidos deberá efectuarse, con carácter obligatorio, a través del sistema estatal de contratación centralizada por los entes, entidades y organismos indicados en las letras a), b), c), d) y g) del apartado 1.º del artículo 3 de la propia LCSP que pertenezcan al sector público estatal, salvo que los contratos hayan sido declarados de carácter secreto o reservado de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de los secretos oficiales

1. Sistemas de contratación centralizada.

2014 (en adelante LCSP), las entidades del sector público **podrán** centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados, luego está claro que la contratación centralizada no es más, tampoco menos, que una forma de contratar voluntaria por parte de las entidades del sector público.

Ahora bien, el contenido del epígrafe segundo de ese mismo artículo, confiere a esta figura una segunda naturaleza al configurarla a su vez como órgano de contratación para otros órganos. Hay que tener en cuenta que el nuevo texto (art. 227.2 LCSP), que sustituye al derogado art. 203.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRL-CSP), no hace referencia a la condición como órganos de contratación de aquellos a los que vayan a sustituir las centrales de contratación. Al utilizar el término genérico “entes del sector público”, abarca al ente en sí mismo, que obviamente contará con un órgano de contratación, luego el texto simplemente amplía el ámbito de la contratación centralizada al abrirla a entes, en lugar de hacerlo sólo a órganos de contratación¹⁹.

Por tanto, en el primer supuesto, se trata de constituir servicios especializados en el seno de una determinada Administración Pública que actuarán celebrando contratos de obras, suministros o servicios²⁰.

Por esta vía, que tampoco se ha mostrado pacífica, se busca una reducción de precios, la reducción de plazos de tramitación y una reducción de los costes administrativos.

El aumento de la concurrencia, al menos teórica, derivada de la mayor expectativa de ventas de los licitadores y consecuencia de la economía de escala surgida de la agregación de la demanda, debería provocar una reducción de precios en los productos que se contraten mediante este sistema.

La ausencia de un procedimiento ad hoc para cada supuesto de contratación, sin duda alguna reduce los plazos, en la medida en que se reducen los procedimientos (la suma de los plazos de los procedimientos individuales a los que habría que recurrir sin este sistema son mucho mayores que el plazo del único procedimiento que los sustituyera), lo que a su vez se traducirá en una reducción de costes²¹.

Aunque se trata de una opción clara desde la perspectiva legal, tiene manifestaciones que no lo son tanto. Como se ha venido apuntando desde la propia Exposición de Mo-

¹⁹ Así con el texto vigente, *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*. En el art. 203.2 del Texto Refundido de 2011 expresamente reconocía que tal adquisición por parte de las centrales de contratación se hacía “para otros órganos de contratación”. Debemos entender que, al hacer, el nuevo texto, referencia genérica a “otros entes del sector público”, no se excluye a aquellos entes que, per se, pudieran ostentar la consideración de órgano de contratación en virtud del art. 3.1 y 2 LCSP, ya de lo contrario negaríamos sobre todo a entes pequeños tal posibilidad, lo que desde luego carece de toda justificación. Hemos de decantarnos por una interpretación laxa y abrir a todos los entes públicos, ostenten o no la consideración de órgano de contratación o cuenten con uno en su estructura organizativa, tal posibilidad.

²⁰ Obviamente al limitarse el tipo de contratos que pueden formalizarse a través de centrales de contratación, en ningún caso podemos estar hablando de la supresión por éstas de los órganos de contratación tradicionales de los entes públicos que las creen, ya que los contratos que se encuentren fuera del ámbito objetivo de las mismas deberán ser tramitados y adjudicados por el órgano de contratación primigenio.

²¹ Dicha reducción de costes se consigue en tanto que no será preciso destinar tantos recursos, sobre todo humanos, en los distintos departamentos y órganos de contratación.

1. Sistemas de contratación centralizada.

tivos de la LCSP, la Unión Europea, a través de las Directivas que la norma nacional transpone, busca facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública. Se hace necesario simplificar los trámites, imponiendo una menor burocracia para los licitadores y mejor acceso para las PYMES. El proceso de licitación debe resultar más simple, con la idea de reducir las cargas administrativas de todos los operadores económicos intervinientes en este ámbito, beneficiando así tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación.

Debemos pues poner en relación estos objetivos con el sistema de contratación centralizada²². Partimos para ello de los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria que justifican el recurso a esta²³, por lo que en sí misma está perfectamente justificada, siempre que se lleve a cabo a través de mecanismos transparentes y en los que impere la igualdad entre los concurrentes²⁴.

Con todo, el mayor problema lo encontramos en aquello que se refiere a la contratación centralizada a través de la celebración de acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.

Como es sabido, 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. En tanto que no disponeamos de las segundas, debemos analizar el texto legal.

En definitiva un acuerdo marco supone, según su propia definición, en que los órganos de contratación del sector público celebren acuerdos con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

²² No hay que perder nunca de vista el objetivo de racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas (art. 218 LCSP.)

²³ Ya la Resolución 148/2012, de 12 de julio del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señalaba que *"la salvaguarda de la libre competencia, como señala el artículo 1 del TRLCSP –principio que sigue estando presente en la LCSP y es perfectamente extrapolable a la misma-, es un principio inspirador de la contratación pública y está presente de forma indirecta en los de libertad de acceso, publicidad, transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato de los candidatos. Pero también están entre esos principios, como señala el mismo artículo, el de "asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios..."* Continúa la citada Resolución reconociendo que *"el principio de eficiencia se plasma en objetivos de racionalización de la contratación y de reducción del gasto, no compatibles con una dispersión de la contratación. Tal dispersión podría propiciar el acceso a las licitaciones de las pequeñas y medianas empresas del sector, pero sería contraria a los objetivos indicados y podría ser menos respetuosa con principios como los de publicidad y transparencia en los procedimientos que son también salvaguarda de la libre competencia"*.

²⁴ El Tribunal Supremo ya desde su Sentencia de 19 de septiembre de 2000, ha venido afirmando que *"el procedimiento de selección de contratista ha de estar orientado en la legislación para garantizar un trato igual a todos los que siendo capaces y no estando incurso en causas de prohibición, aspiren a ser contratistas, puesto que los principios y procedimientos de contratación han de suscitar la libre concurrencia, basada en el supuesto de publicidad, lo que constituye la máxima garantía para los intereses públicos"*.

2.3. Centrales de contratación

Se pueden definir a las Centrales de Contratación como un sistema de contratación pensado para racionalizar y ordenar la adjudicación de los contratos de las Administraciones públicas, recogiendo las necesidades de éstas. No se trata de una mera centralización de compras, si no que tras la misma subyace la racionalización de la contratación²⁵, además de servir para procurar la financiación de créditos, que siendo centralizados es más sencillo de conseguir. Podemos intuir dos líneas novedosas en la central de compras estatal, y en general en el funcionamiento de las centrales de compras. Por un lado, tendremos la tramitación de procedimientos ordinarios al margen de los tradicionales procedimientos especiales de adopción de tipo y, por otro, la centralización de créditos presupuestarios que se detraerían de los participantes en los contratos para poder financiar los contratos y reflejar en un crédito presupuestario diferenciado parte de los ahorros derivados de la centralización.

Desde sus orígenes, dado su buen funcionamiento, el ámbito de la central de compras no ha dejado de crecer. La fórmula elegida consiste en emplear diferentes líneas de acción con el fin de renovar los acuerdos marcos ya existentes, sumado al de ampliar las categorías de bienes y servicios centralizados.

La tradicional figura del acuerdo marco se ha venido complementando con el recurso a procedimientos ordinarios de contratación (abiertos –ni es preciso, ni se podría, prima facie, justificar el recurso a un proceso restringido-). De la mano ha venido el desarrollo de los mecanismos jurídicos e informáticos necesarios para permitir, en estos casos, la gestión descentralizada del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago correspondientes a dichos contratos.

En todo caso, es imprescindible determinar para cada caso concreto las necesidades de productos que tiene la Administración procurando racionalizar su compra. El ahorro derivado de la reducción de costes en suministros y la simplificación de trámites administrativos, son consecuencia innegable del sistema. Para ello, el mecanismo elegido, sobre todo a nivel estatal, son los catálogos de productos.

El catálogo implica en primer lugar la homogeneización de artículos, no sólo en acuerdos marco. Reducir los productos catalogados²⁶, esto es adaptados a las necesidades específicas, incrementa los niveles de concurrencia y, en consecuencia, los precios ofertados, toda vez que se limita el número de productos necesarios.

Lógicamente, la homogeneización implica una constante actualización tanto de productos como de precios. Estos segundos dependerán de las propias coyunturas del mercado. Por tanto, los precios máximos de licitación han de tener en cuenta los precios del mercado, siempre actualizados. Tanto es así que se articula la posibilidad de acudir a segundas licitaciones que permiten que las empresas puedan ofertar precios ajustados a las situaciones puntuales de mercado como puedan ser excesos de stock, o por cuestión de la localización geográfica de instalaciones, entre otras²⁷.

²⁵ Vid. art. 218 LCSP.

²⁶ Esto no empece para que se haya venido produciendo una marcada ampliación de las categorías de servicios y suministros centralizados.

²⁷ Estas circunstancias se dan con cierta frecuencia en productos como vehículos, sobre todo turismos y motocicleta, o en mobiliario y en sistemas audiovisuales e informáticos.

1. Sistemas de contratación centralizada.

También hemos de tener presente otras cuestiones que no son menores. Así la agregación de demanda entre departamentos y organismos en un mismo contrato, permitirá obtener mejoras en los precios y descuentos ofertados. En tanto que se ha incidido en la reducción de los costes administrativos de gestión mediante la obligación de realizar las peticiones a través de medios telemáticos²⁸.

Uno de los grandes peros que tradicionalmente se han opuesto a la contratación centralizada ha sido la presencia –cuando es injustificada-, o ausencia, de las PYMES. Al tratarse de contratación pública, al fin y al cabo, no sólo no conviene, si no que ha de ser justificado, que la demanda sea satisfecha, con carácter general, por una sola empresa. Garantizar que las PYMES puedan acceder a los contratos centralizados, no se limita a la mera cuestión de la división en lotes²⁹. Tanto o más importante será la propia limitación, o ausencia de ellas, a las empresas para presentarse a todos o parte de los lotes. Esta medida es claramente beneficiosa para la Administración, al tiempo que constituye una apertura hacia la PYME. La presencia de PYMES es, si cabe, más importante en ciertos sectores, de modo que fomentar su presencia en estas licitaciones favorece que cada licitador optimice su oferta hacia aquéllos lotes en los que puede realizar una propuesta más competitiva al tiempo que consigue una diversificación en la adjudicación.

Otra de las posibilidades es la reserva de lotes a los denominados Centros Especiales de Empleo³⁰. Este tipo de entidades se caracterizan porque un determinado porcentaje de su plantilla han de ser trabajadores discapacitados. Esta medida incide en esa política de aumentar el espectro potencial de posibles licitadores al tiempo que supone una clara apuesta de la contratación pública por las políticas sociales de inclusión.

También sería una medida a tener en cuenta dejar directamente fuera del ámbito de la centralización aquellos organismos cuyo gasto fuese inferior a 18.000 € al año en determinados servicios, por ejemplo, en servicios postales. Así, estos organismos pueden contratar con empresas de reducida dimensión, para dichos servicios, manteniendo parte del tejido empresarial calificado como PYMES.

²⁸ Vid. Orden HAP/19/2014.

²⁹ La LCSP potencia -no es algo nuevo- el recurso a la división en lotes para fomentar que los adjudicatarios de un mismo servicio puedan ser varios. Como es sabido, las divisiones en lotes están en la línea de lo prescrito por la Directiva 2014/24 (nueva directiva de contratación pública) para potenciar a las PYMES, lo que ha llevado a las Administraciones Públicas a acudir a esta figura, antes de, ni tan siquiera, estar publicada la nueva LCSP. Sin ir más lejos, en el caso de limpieza en la Comunidad Autónoma de Madrid en los pliegos se han establecido 11 lotes diferenciados, o para el contrato de servicios postales 4 son los lotes estipulados. En todo caso, será preciso analizar el tamaño de los lotes, así como las exigencias de solvencia necesarias, para procurar que un tamaño excesivo no suponga una limitación para el acceso al mismo a las PYMES.

³⁰ Vid. Disposición Adicional Cuarta LCSP. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción reguladas, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100. Además, en los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva antedicha, no procederá la exigencia de la garantía definitiva, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente.

1. Sistemas de contratación centralizada.

Contar con licitadores solventes es una necesidad, como también lo es establecer unas exigencias susceptibles de cumplirse por un amplio número de empresas, por lo que será preciso modular los criterios de solvencia en todos los contratos y acuerdos marco. En este mismo sentido, se antoja fundamental una correcta ponderación de los criterios de valoración de las ofertas, (características técnicas, precio, cobertura territorial, etc.) que permita a las PYMES optar a la posible adjudicación de estos contratos.

Finalmente podemos acudir a la aprobación de cláusulas o condiciones que puedan favorecer la subcontratación de la empresa adjudicataria con otras empresas de menor tamaño, o contemplar la opción de adjudicar los contratos a uniones temporales de empresas (UTE) que, por sus características, resultan un vehículo especialmente adecuado para la incorporación de pequeñas y medianas empresas.

No obstante, la posibilidad de que las PYMES sean adjudicatarias va a depender fundamentalmente de la contratación de que se trate y no sólo de las medidas favorecedoras para que se personen en el proceso de licitación.

2.4. Sistema estatal de contratación centralizada

Tenemos que remontarnos al año 2013 para encontrar el informe de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA) en el que se observa que las compras de artículos o servicios por la Administración General del Estado (AGE) se realizan de una manera muy fragmentada³¹. En el mismo se viene a reconocer que, en este ámbito, cada Departamento Ministerial, Organismo Autónomo y demás Entes, gestionan de forma individual la contratación, lo que produce como resultado que materiales o servicios similares, o incluso idénticos, se contrataran con distintos procedimientos, precios y condiciones. Esta desagregación de formas, sobre todo resultados que es lo más preocupante, se ve agravada con una concurrencia escasa. La solución que se apunta no es otra que aumentar el poder de negociación de la AGE, reduciendo los precios unitarios de los materiales o servicios, homogeneizar y optimizar el catálogo de productos y servicios, mejorar los procesos de ejecución, gestión y seguimiento de los contratos que se celebren y obtener ahorros. Por ello, a raíz del Informe Cora se ha dado un gran impulso a la centralización de la contratación pública en España.

El Sistema de Contratación Centralizada Estatal es un modelo de contratación específico de bienes, obras y servicios que por sus especiales características son susceptibles de ser utilizados con carácter general por todos los departamentos. Pero en sí mismo, como sistema carece de otras particularidades, más allá de responder a la necesidad de contratar los denominados bienes, obras y servicios de utilización común³².

La competencia de contratación en este contexto corresponde a la Junta de Contratación Centralizada o a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, que opera, respecto del ámbito de la Administración General del Estado,

³¹ El citado informe de la Comisión lleva por título "Reforma de las Administraciones Públicas".

³² La Ley no establece ningún procedimiento especial para la contratación por parte de estas centrales porque no es necesario. Los procedimientos a seguir por su parte son los mismos establecidos con carácter general para cualquier otro órgano de contratación (así lo dispone el artículo 227.3 LCSP, al decir que "las centrales de contratación se sujetarán, en la adjudicación de los contratos y acuerdos marco que celebren, a las disposiciones de la presente Ley y sus normas de desarrollo").

1. Sistemas de contratación centralizada.

sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, como Central de Contratación única³³.

Este Sistema Estatal de Contratación Centralizada y la Central de Contratación del Estado, <http://contratacioncentralizada.gob.es>, se caracteriza porque la gestión de las propuestas de adjudicación es completamente electrónica y se realiza a través de la aplicación CONECTA-CENTRALIZACIÓN de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación³⁴, abriendo un sinfín de posibilidades, para lograr la eficacia y eficiencia en la contratación.

Esta centralización en la contratación se compatibiliza con una descentralización de la gestión y la ordenación de pagos. Así, aunque las competencias de órgano de contratación corresponden generalmente a la Junta de Contratación Centralizada, el control efectivo de la ejecución corresponde a los distintos Centros Gestores, que siguen implicados en la prestación del servicio, ya que son quienes realizan el seguimiento de su correcta ejecución y quienes certifican las facturas. Asimismo, en estos contratos, la competencia para el reconocimiento de obligaciones y la propuesta de pago se encuentra delegada en los distintos niveles organizativos dependiendo del tipo de Administración y en organismos.

Por otra parte, el sistema de adscripción se lleva a cabo en un sistema de dos fases. En una primera la Comunidad Autónoma, Entidad Local, organismo autónomo o ente público dependiente de ella o, en su caso, el resto de entidades del sector público estatal no incluidas en el ámbito obligatorio de aplicación, deben suscribir con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación un acuerdo de adhesión genérico a la Central de Contratación del Estado³⁵. Tras esto, se formalizará la adhesión voluntaria a un acuerdo marco específico lo que implicará la obligación del ente o entidad adherida de realizar todas las contrataciones a través del mismo salvo cuando los bienes adjudicados o el régimen de prestación de los servicios no reúna las características indispensables para satisfacer las concretas necesidades del ente o entidad individualmente adherido.

La razón de ser de las centrales de contratación radica en la optimización de la actividad contractual de la Administración. Bajo ese prisma hay que contemplar las dos vertientes de las que hemos hablado. La posibilidad de centralizar la contratación de una Administración en un servicio especializado es casi obvia y no necesita ser reconocida expresamente porque lo permite la potestad de auto-organización las Administraciones Públicas. Pero la segunda de las modalidades, la que consiste en contratar para otros

³³ El listado completo de entes del ámbito subjetivo del art. 229 LCSP lo podemos encontrar en https://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/60256/%C3%81mbito+subjetivo+obligatorio.+21_11_2017.pdf/fa5a15ab-5a3f-485b-867a-6035cb723287. También se podrán beneficiar, en virtud de lo dispuesto en el art. 229.3 LCSP el resto de entidades del sector público, incluyendo las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, así como sus Organismos autónomos y Entes públicos dependientes de ellas, que podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal, para la totalidad de suministros, servicios y obras incluidos en el mismo o sólo para determinadas categorías de ellos. La adhesión requerirá la conclusión del correspondiente acuerdo con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

³⁴ <http://catalogocentralizado.minhap.es>

³⁵ Con la celebración de este acuerdo de adhesión genérico se entiende implícita la manifestación formal de la voluntad de integrarse en el régimen general de funcionamiento de la Central de Contratación del Estado y el derecho de adherirse a los distintos acuerdos marco de la Central de Contratación del Estado.

1. Sistemas de contratación centralizada.

órganos de contratación supone ofrecer una vía muy interesante para la cooperación interadministrativa susceptible de aportar enormes ventajas para algunas Administraciones con escasa capacidad de gestión.

2.4.1. Régimen general

Los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas, podrán ser declarados de contratación centralizada por el Ministro de Hacienda y Función Pública, determinando las condiciones en las que se producirá el proceso de centralización.

Esta declaración implicará que la contratación de los suministros, obras y servicios, los denominados de utilización común, deberá efectuarse, con carácter obligatorio, a través del sistema estatal de contratación centralizada por los entes, entidades y organismos indicados en el art. 3.1. a), b), c), d) y g) LCSP que pertenezcan al sector público estatal³⁶, salvo que los contratos hayan sido declarados de carácter secreto o reserva de acuerdo con lo dispuesto en la legislación reguladora de los secretos oficiales.

Así, será la Junta de Contratación Centralizada, adscrita a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, quien se convierta en el órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada³⁷.

Corresponderá a la propia Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación prestar el apoyo técnico necesario para el adecuado funcionamiento del sistema estatal de contratación centralizada y ejercerá el resto de funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico.

La Junta de Contratación Centralizada establecerá para cada acuerdo marco y sistema dinámico de adquisición las medidas que considere adecuadas para garantizar que los expedientes de contratación tramitados por las entidades adheridas, su aplicación de las reglas de licitación y selección de los contratistas, las adjudicaciones que acuerden y la ejecución de los contratos basados, cumplen los términos y condiciones establecidos en los pliegos que rigen dichos acuerdos y sistemas, para lo que podrá acordar la utilización de herramientas informáticas específicas, la emisión de informes preceptivos y vinculantes o cualquier otro medio adecuado a este fin.

2.4.2. Adquisición centralizada de equipos y sistemas para el tratamiento de la información

Configurada como una mera excepción al régimen general, la adquisición de equipos y sistemas para el tratamiento de la información y sus elementos complementarios o auxiliares en el ámbito obligatorio definido en el art. 229.2 LCPS que no hayan sido declarados de adquisición centralizada conforme a lo señalado en el mismo corresponderá, en todo caso, al órgano de contratación del sistema estatal de contra-

³⁶ El resto de entidades del sector público podrán concluir un acuerdo de adhesión con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública para contratar las obras, servicios y suministros declarados de contratación centralizada, a través del sistema estatal de contratación centralizada.

³⁷ Sin perjuicio de lo dispuesto en la propia LCSP, art. 229.6, sobre la competencia para contratar en el caso de contratos basados cuyos destinatarios sean entidades adheridas, cuyo órgano de contratación para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco o de los contratos adjudicados en el marco de un sistema dinámico de adquisición, será el previsto en las normas generales aplicables a dichas Administraciones, organismos o entidades.

1. Sistemas de contratación centralizada.

tación centralizada, previo trámite de audiencia a los Departamentos ministeriales u organismos interesados en la compra en cuanto sus necesidades se refiere³⁸.

En principio nada la diferenciaría del régimen general, si no fuera porque el Ministro de Hacienda y Función Pública podrá atribuir la competencia para adquirir dichos bienes a otros órganos de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y Entidades públicas estatales, cuando circunstancias especiales o el volumen de adquisiciones que realicen así lo aconsejen. En definitiva, lo que cambiaría sería el órgano de contratación, no apreciándose ninguna otra particularidad al respecto.

2.4.3. El catálogo

La herramienta fundamental del Sistema de Contratación Centralizada Estatal es el Catálogo. Configurado como un conjunto de bienes y servicios que el Ministro de Hacienda y Función Pública declara de contratación centralizada, y que en consecuencia selecciona mediante procedimiento abierto por el que se concluyen acuerdos marco. Dichos bienes y servicios pueden ser contratados por todos los organismos incluidos en el sistema a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

2.5. La contratación basada en acuerdos marco

Sin que nos encontremos con una regulación profusa, lo que sin duda contribuye a aumentar numerosas dudas y lagunas en su aplicación, el tema de los contratos marco, es necesario estudiarlo de forma paralela al de la contratación centralizada.

La diferencia entre acuerdo marco y contrato centralizado, es que mediante el primero se fijan las condiciones generales de los contratos basados en el mismo, que deberán celebrarse con alguno de los adjudicatarios del acuerdo marco³⁹. En cambio, como hemos visto los contratos centralizados suponen una agrupación de servicios de varios ministerios y/u organismos pertenecientes al sector público y en sus pliegos se establecen las prestaciones concretas requeridas y las condiciones en que se realizarán los servicios⁴⁰.

Con carácter general, los acuerdos marco consisten en que uno o varios órganos de contratación del sector público celebre acuerdos, denominados marco, con una o va-

³⁸ Pese a la especialidad que marca las propias características de los bienes, lo cierto es que su contratación no tiene porqué alejarse necesariamente del sistema general. Basta dar un vistazo al propio catálogo de bienes para comprobar cómo se encuentran contenidos en el mismo PC's y software ofimático, impresoras, fotocopiadoras y escáneres, servidores y sistemas de almacenamiento, servicios de desarrollo, servicios de alojamiento o equipos de software y comunicaciones.

³⁹ Esto supone que la especificación de los servicios o productos concretos requeridos al tramitar un contrato basado corresponde a los organismos peticionarios. De igual modo, serán esos mismos organismos peticionarios quienes tengan la competencia para la gestión del gasto derivado de los contratos basados que tramiten.

⁴⁰ Además, en los contratos centralizados, el gasto derivado de estos contratos se imputa, en general a la Sección 31 del MINHAP, crédito gestionado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), para los órganos de la AGE, salvo para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, cuyos gastos se imputan a los presupuestos de la Seguridad Social. En el caso de Comunidades Autónomas y Entes Locales, los gastos se imputan a sus respectivos presupuestos.

1. Sistemas de contratación centralizada.

rias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los futuros contratos –contratos basados- que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada⁴¹.

En todo caso, para el supuesto de 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 marco⁴². Además, será preciso que se hubiera hecho constar tal circunstancia, y de forma específica, en la propia convocatoria de licitación⁴³.

2.5.1. Procedimiento de adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco

Señalábamos anteriormente que el procedimiento de adjudicación de los contratos tras la celebración de un acuerdo marco resulta modulado en función de que éste último se haya concertado con uno o con varios empresarios. Para el supuesto de que el acuerdo marco se hubiera concluido con un único empresario, los contratos basados en aquél se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos, pudiendo los órganos de contratación consultar, siempre por escrito, al empresario, pudiendo incluso solicitarle, si fuera preciso, que complete o mejore su oferta.

El procedimiento se torna más complicado en aquellos casos en los que el acuerdo marco se hubiese celebrado con varios empresarios. Dada esta situación, pese a la ausencia de una regulación clara al respecto, debemos entender que, si el acuerdo marco fijó previamente todos los términos de los contratos, éstos se adjudicarán sin necesidad de convocar a las empresas que son parte a una nueva licitación. No obstante, cuando el acuerdo marco no hubiera fijado todos los términos contractuales, será preciso convocar a las partes a una nueva licitación en la que se tomarán como base los mismos términos, formulándolos de manera más precisa si fuera necesario, y,

⁴¹ En todo caso, el acuerdo marco no es un procedimiento de compras por indicación (no se seleccionan productos para abordar una situación concreta), simplemente pretende seleccionar unos productos que, en la actualidad, obviamente tienen carácter mutable y deben adaptarse a las necesidades, son de uso generalizado. Por tanto, el acuerdo marco **no tiene carácter de exclusivo respecto a los productos, ni excluyente en los procedimientos**. La definitiva adquisición, en función de las necesidades específicas, se formalizará mediante contratación derivada del acuerdo marco o, en su caso, fuera de éste mediante los procedimientos habituales de contratación. En estos términos se manifiesta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1212/2017, de 22 de diciembre, dando por reproducidos los argumentos ya esgrimidos en su Resolución 140/2013, de 10 de abril de 2013, cuyos argumentos fueron ratificados por la núm. 139/2014, de 21 de febrero.

⁴² Conforme al art. 221.1 LCSP, solo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre las empresas y los órganos de contratación que hayan sido originariamente partes en el mismo. Constituye una excepción a este precepto el art. 227.4 del mismo texto legal, que determina 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. En todo caso las empresas que intervengan en la contratación siempre deberán ser las que originariamente hayan formado parte del acuerdo marco, con contemplándose opción alguna al respecto.

⁴³ A mayor abundamiento, sobre esta cuestión puede verse la Resolución núm. 1108/2017, de 24 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en concreto, vid. párrafo tercero de la Licitación.

1. Sistemas de contratación centralizada.

si ha lugar, otros a los que se refieran las especificaciones del acuerdo marco con arreglo a un procedimiento específico⁴⁴. Por otra parte, ex art. 221.5 LCSP, *si los pliegos del acuerdo marco no recogieran de forma precisa la regulación aplicable a los contratos basados, esta deberá necesariamente incluirse en los documentos de licitación correspondientes a dichos contratos basados.*

Estas premisas también resultan de aplicación a determinados lotes de un acuerdo marco, siempre que, en relación con ese lote o lotes en concreto, se hubiera cumplido con los requisitos fijados previamente, con independencia de las previsiones de los pliegos en relación con el resto de lotes del acuerdo marco.

Para cada contrato que debamos adjudicar hay que consultar por escrito a todas las empresas capaces de ejecutarlo⁴⁵; no obstante, cuando el contrato a adjudicar no esté sometido a regulación armonizada por razón de su objeto o de su cuantía, el órgano de contratación puede no consultar a todas las empresas que forman parte del acuerdo marco, sino sólo a algunas de ellas con tal de que su número no sea inferior a tres.

A las empresas a las que se consulte o solicite ofertas para cada contrato específico habrá de concedérseles un plazo suficiente para presentar esas ofertas, teniendo en cuenta entre otros factores la complejidad del objeto del contrato y el tiempo necesario para el envío de la propia oferta.

Las ofertas se formularán en todo caso por escrito y su contenido es confidencial hasta el momento de la apertura formal de las mismas.

Finalmente, el contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, tras su valoración conforme a los criterios que se establecieron previamente en el acuerdo marco⁴⁶. Por su parte, a las empresas no adjudicatarias de la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco, la notificación de la adjudicación podrá sustituirse por una publicación en el medio determinado en los pliegos reguladores del acuerdo marco.

⁴⁴ Dado el tenor literal de la LCSP en este punto, creemos interesante al objeto de arrojar luz sobre este extremo reproducir el texto del art. 221.4.a), que a tal fin señala que *cuando el acuerdo marco establezca todos los términos, bien sin nueva licitación, bien con nueva licitación. La posibilidad de aplicar ambos sistemas deberá estar prevista en el pliego regulador del acuerdo marco y dicho pliego deberá determinar los supuestos en los que se acudirá o no a una nueva licitación, así como los términos que serán objeto de la nueva licitación, si este fuera el sistema de adjudicación aplicable. Para poder adjudicar contratos basados en un acuerdo marco con todos los términos definidos sin nueva licitación, será necesario que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación.* Por su parte el apartado b) del mismo epígrafe dispone que *cuando el acuerdo marco no establezca todos los términos, invitando a una nueva licitación a las empresas parte del acuerdo marco.*

⁴⁵ Por consulta entendemos que es preciso invitar, a través de los medios que se hubieran establecido a tal efecto en el pliego regulador del acuerdo marco, previamente a la licitación a todas las empresas parte del acuerdo marco que, de acuerdo con los términos de la adjudicación del mismo, estuvieran en condiciones de realizar el objeto del contrato basado.

⁴⁶ En este punto resultaría de aplicación lo dispuesto en el art. 145 LCSP, en cuanto se refiere a requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.

1. Sistemas de contratación centralizada.

Como alternativa a estas consultas o solicitudes de ofertas, el órgano de contratación puede optar por celebrar una subasta electrónica para la adjudicación de los contratos dentro de un acuerdo marco⁴⁷.

Como podemos comprobar, se trata de un régimen de licitación restringido y necesariamente vinculado al acuerdo marco. Así lo ha venido entendiendo, no parece que con la nueva Ley vaya a ser de otra manera, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en diversas resoluciones. Por destacar alguna entre las más recientes, vid. la núm. 41/2016 de 29 de abril, así como otras resoluciones del mismo Tribunal, por ejemplo, la 155/2016 de 18 de febrero y la 56/2015 de 19 de enero, que a su vez citan y se fundamentan en un informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ⁴⁸.

En dicho informe, plenamente vigente, pese al tiempo transcurrido, se pone de manifiesto que los contratos derivados se celebran en un régimen de licitación restringida y por lo tanto es fundamental que los elementos esenciales del mismo hayan quedado definidos en el acuerdo marco y no puedan sufrir modificaciones sustanciales, pues de otro modo los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia se verían comprometidos. Acertadamente, el TACRC ha venido a modular tal carácter cerrado, facultando al órgano de contratación para llevar a cabo determinadas actuaciones. Así pese a reconocer que los criterios a utilizar en la adjudicación deben estar determinados previamente en el acuerdo marco, reafirma la naturaleza del órgano, al reconocerle un cierto margen de discrecionalidad para poder elegir de entre los recogidos en él, aquellos que sean más adecuados a las características precisadas para los productos a adquirir y atribuirles la ponderación o preferencia que mejor se acomode a la satisfacción de las necesidades que busca cubrir mediante el contrato derivado.

Este carácter restringido también lo encontramos en relación con el propio licitador del contrato basado que, como hemos visto, ha de observar un estricto cumplimiento de los pliegos que rigen el acuerdo marco⁴⁹. Tanto es así, que se incluso cabe la exclusión del licitador de un contrato basado, con independencia de ostentar la condición de adjudicatario del acuerdo marco, que incurriera en algún incumplimiento de los mismos⁵⁰.

⁴⁷ Dada la posibilidad para el órgano de contratación, siempre que así se hubiera previsto en los pliegos reguladores del propio acuerdo marco, de optar por celebrar la licitación para adjudicar los contratos basados en un acuerdo marco a través de una subasta electrónica para la adjudicación del contrato basado, tendremos que acudir al art. 143 de la LCSP en el que se regula el procedimiento de subasta electrónica.

⁴⁸ En concreto, se trata del informe 34/01 de 13 de noviembre de 2001, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

⁴⁹ A mayor abundamiento, vid. las Resoluciones 41 y 212 ambas de 2016 del TACRC, que entre otras muchas, reconocen esta facultad. Así la primera de ellas incide en la idea de que *el órgano de contratación que licita el contrato derivado puede y debe poder comprobar que la oferta del licitador cumple con los específicos requerimientos establecidos en el pliego del contrato marco...* Se hacía referencia directa al artículo 145 del TRLCSP en el que se establecía que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, referencia que alcanza, como señaló el TACRC en sus Resoluciones 490/2014, 169/2014, 535/2013 y 4/2011, también al Pliego de Prescripciones Técnicas. En lo sustancial, a la espera de nuevas resoluciones, no parece que difiera en virtud del art. 139 LCSP que preceptúa que *las proposiciones de los licitadores deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones.*

1. Sistemas de contratación centralizada.

Tampoco ofrece una respuesta distinta la cuestión de su duración. Aunque ciertamente es independiente, respecto a su duración, su vínculo con el mismo es innegable. Así lo razonó la Junta Consultiva de contratación administrativa de la Comunidad de Madrid en su Informe 7/2015⁵¹, al entender que aunque:

*no se regula el plazo de ejecución de los contratos basados en un acuerdo marco, que sí aparece contemplado en el considerando 62 de la Directiva 2014/24/UE y en el borrador del anteproyecto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, que disponen la **independencia de la duración de los contratos basados en un acuerdo marco con respecto a éste**⁵², siempre que se **adjudiquen durante la vigencia del acuerdo marco, y su sujeción a las reglas generales sobre el plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación. .../...** No obstante, con carácter general se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 del TRLCSP acerca de la **necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones del contrato.**”*

En todo caso, la duración máxima del acuerdo marco es de 4 años -art 219.2 LCSP-, por lo que en ningún caso el contrato basado debe poder superar la duración individual del acuerdo marco del que trae causa, pues éste ha de haber determinado un plazo adecuado tanto para la ejecución de la prestación, como para la salvaguarda del sometimiento periódico a concurrencia del servicio o suministro⁵³.

Acentúa todavía más este carácter cerrado de los contratos basados, que los mismos no cuentan, o al menos no son preceptivos, con pliegos propios, puesto que los reguladores del contrato basado son los del acuerdo marco. Esta consideración lleva a que no sea exigible en el ámbito local el informe de secretaría, que se exige únicamente sobre los Pliegos⁵⁴.

Entre otras cuestiones que deben ser estudiadas atendiendo a la especialidad de este tipo de contratos, siendo así mismo, con carácter general, se encuentra el carácter potestativo de la constitución de Mesa de contratación⁵⁵.

⁵⁰ Nuevamente acudimos a la doctrina del TACRC que ya señaló, Resoluciones 41 y 212 ambas de 2016, que “*las ofertas se deben ajustar al contenido de ambos pliegos, puesto que en caso contrario resulta obligado el rechazo de la oferta.../...no podemos estimar el argumento de que una vez que el licitador ha sido adjudicatario del acuerdo marco ya no puede ser excluido del contrato derivado. No existe, a nuestro juicio, el automatismo al que aluden las tres recurrentes, de modo que el hecho de haber sido adjudicatario del acuerdo marco no supone siempre y en todo caso el cumplimiento riguroso de los requisitos técnicos establecidos para el contrato derivado.*”

⁵¹ Informe 7/2015, de 29 de diciembre, sobre duración de contratos basados en un acuerdo marco.

⁵² El art. 219.3 LCSP remite expresamente al art. 29 del mismo texto en cuanto se refiere a la duración de los contratos basado en acuerdo marco, señalando, en todo caso, que su duración será independiente de la duración del acuerdo marco, aunque sólo podrán adjudicarse contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia del propio acuerdo marco.

⁵³ En idéntico sentido se manifiesta el ya citado Informe de la Junta Consultiva de contratación administrativa de la Comunidad de Madrid 7/2015, de 29 de diciembre, sobre duración de contratos basados en un acuerdo marco.

⁵⁴ En este caso se aplica por analogía el texto del art. 122.7 LCSP, que hace referencia a que en el ámbito de la AGE la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo.

⁵⁵ Dado el texto del art. 326.1 LCSP, podemos colegir que la Mesa de contratación sólo será obligatoria cuando el contrato se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia prevista en la letra b) 1.º del artículo 168, en el que será obligatoria la constitución de la mesa, aun tratándose de un contrato

1. Sistemas de contratación centralizada.

Otra materia a tener en cuenta que puede ser objeto tradicional de controversia y con trascendencia práctica es el carácter público o no del acto de apertura de ofertas en el contrato basado. Dada la redacción del nuevo texto, art. 157.3 y 4, queda claro que no existe ninguna obligación de realizar acto público, salvo cuando la presentación de las ofertas se haga en sobres, quedando excluida cuando se hace por medios electrónicos, heredando lo dispuesto en el art. 160.1 de la derogada TRLCSP⁵⁶.

Por su parte, el trámite del artículo 150.2 LCSP –*presentación de la documentación previa a la adjudicación*– será necesariamente simplificado cuando no innecesario, ya que los requisitos generales de capacidad, aptitud y no incursión en prohibiciones de contratar, habrán sido exigidos por la central de contratación al licitador propuesto como adjudicatario del contrato basado en su condición de adjudicatario del acuerdo marco, únicamente cabría exigirle en este trámite, la garantía definitiva, en su caso, y la documentación acreditativa de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias con la propia entidad contratante.

En relación con el posible carácter SARA (sujetos a regulación armonizada) que pudieran tener estos contratos, simplemente va a depender de su cuantía, efecto directo de la Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública, pues esta norma ni la LCSP por la que se transpone, efectúan distinciones por razón de su carácter derivado.

Hay que precisar, que este tipo de contratos quedan sujetos a recurso especial en materia de contratación, dada la referencia expresa a los contratos basados que realiza el art. 44, sólo su apartado 1 b) que los considera como susceptibles de dicho recurso.

Otra de las modificaciones habidas y que zanja una de las cuestiones tradicionalmente controvertidas de este tipo de contratos, es que no será preciso esperar transcurso de plazo alguno para su formalización, ya que no será precisa la formalización de estos contratos, pues se perfeccionan con su adjudicación.

2.5.2. Límites y modificaciones

De entrada, el primero de los límites lo encontramos en las propias características del contrato, de modo que sólo podrán adjudicarse contratos que hayan sido objeto de un previo acuerdo marco a alguna de las empresas que sean parte originariamente de dicho acuerdo. Del mismo modo, no será posible introducir modificaciones de los términos del contrato con relación a los que hayan sido fijados al celebrar el acuerdo marco. Estas limitaciones son del todo lógicas, pues de lo contrario se vería falseado el sistema si cupiera la posibilidad de contratar finalmente con alguna empresa que no hubiera participado en la selección previa que supone el acuerdo marco, o si los términos del contrato pudieran ser modificados, burlando así la posibilidad de concurrencia por parte de empresas que podrían haber estado interesadas de haber conocido los definitivos elementos del mismo.

negociado sin publicidad y siempre y cuando su objeto se encuentre comprendido en los determinados en el acuerdo marco.

⁵⁶ El texto de la LCSP es claro al respecto, *la proposición se contuviera en más de un sobre o archivo electrónico, de tal forma que estos deban abrirse en varios actos independientes, el plazo anterior se entenderá cumplido cuando se haya abierto, dentro del mismo, el primero de los sobres o archivos electrónicos que componen la proposición. En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos.*

1. Sistemas de contratación centralizada.

Junto con los anteriores, otro límite lo encontramos en la propia duración del acuerdo marco que no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. En todo caso, la duración del acuerdo marco deberá justificarse en el expediente y tendrá en cuenta, especialmente, las peculiaridades y características del sector de actividad a que se refiere su objeto.

La duración de los contratos basados en un acuerdo marco será independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por lo previsto en el artículo 29 de la presente Ley, relativo al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, así como por los pliegos reguladores del acuerdo marco.

Solo podrán adjudicarse contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia del acuerdo marco. La fecha relevante para entender que se ha cumplido este requisito será, para los contratos basados que, para su adjudicación, de acuerdo con el art. 221 requieran la celebración de una licitación, la fecha de envío a los adjudicatarios del acuerdo marco de las invitaciones para participar en la licitación, siempre que las propuestas de adjudicación se reciban dentro del plazo establecido para ello en el acuerdo marco correspondiente. Como la propia norma dispone, en el caso de contratos basados cuya adjudicación no requiera la celebración de licitación, la fecha relevante será la de la adjudicación del contrato basado.

Por otra parte, los acuerdos marco y los contratos basados podrán ser modificados de acuerdo con las reglas generales de modificación de los contratos, sin que puedan introducir por contrato basado modificaciones sustanciales respecto de lo establecido en el acuerdo marco.

También los precios están sujetos a limitación, siempre que no se modifiquen los bienes adjudicados, de modo que los precios unitarios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar en un 20 por ciento a los precios anteriores a la modificación y en ningún caso podrán ser precios superiores a los que las empresas parte del acuerdo marco ofrezcan en el mercado para los mismos productos⁵⁷.

3. Sistemas dinámicos de adquisición

3.1. Los denominados sistemas dinámicos de adquisición

Si nos atenemos a su definición conforme al texto legal, un sistema dinámico de adquisición no es más que un proceso de adquisición enteramente electrónico para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador⁵⁸, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de se-

⁵⁷ En todo caso sería posible la sustitución de los bienes adjudicados, siempre que lo fuera *por otros que incorporen avances o innovaciones tecnológicas que mejoren las prestaciones o características de los adjudicados*, además será preciso que precio de los bienes sustitutivos no incremente en más del 10 por 100 el inicial de adjudicación, salvo que el pliego de cláusulas administrativas particulares, hubiese establecido otro límite ex art. 222.2, párrafo primero LCSP. Además, el mismo artículo en su párrafo segundo habilita al órgano de contratación para que *por propia iniciativa y con la conformidad del suministrador, o a instancia de este, podrá incluir nuevos bienes del tipo adjudicado o similares al mismo cuando concurren motivos de interés público o de nueva tecnología o configuración respecto de los adjudicados, cuya comercialización se haya iniciado con posterioridad a la fecha límite de presentación de ofertas, siempre que su precio no exceda del límite que se establece en el párrafo anterior.*

1. Sistemas de contratación centralizada.

lección y haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones⁵⁹.

El Sistema Dinámico de Contratación, en cierto modo es similar al acuerdo marco, con la particularidad de que se trata de una herramienta enteramente electrónica que deriva en un contrato normativo. Para ello se fijan una serie de cláusulas a la hora comprar bienes y servicios de uso corriente, a uno o varios proveedores. La gran diferencia respecto del acuerdo marco estriba en que el Sistema Dinámico, en cualquier momento, los licitadores pueden solicitar que se les incluyan en el sistema sin esperar a una nueva convocatoria⁶⁰, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos exigidos especificados en el pliego. En definitiva, no es más, tampoco menos, que una gestión dinámica de proveedores.

Se estipula un plazo mínimo para la presentación de las solicitudes de participación, que será de treinta días, iniciándose el cómputo a partir de la fecha del envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, en caso de que esto sea preciso⁶¹. En el supuesto de no tratarse de contratos sujetos a regulación armonizada habrá que ir al plazo del art. 224.5.a) LCSP, que además configura como obligación, con carácter previo a la adjudicación, en el marco de un sistema dinámico de adquisición, de contratos específicos, publicar un anuncio de licitación en el perfil de contratante en el cual se precise que se trata de un sistema dinámico de adquisición y el período de vigencia del mismo.

En modo alguno podrá verse ampliado dicho plazo toda vez enviada la invitación escrita a los candidatos para la primera contratación específica en el marco del sistema dinámico de adquisición⁶². Hay que dejar claro que la invitación a la que hace referencia el texto legal será siempre posterior a la solicitud de participación, luego ésta primera, hemos de entender, que sólo se podrá enviar a aquellos licitadores que hayan mostrado su interés en participar en el procedimiento de contratación.

⁵⁸ Son criterios objetivos válidos para definir las categorías, entre otros, el volumen máximo admisible de contratos que el órgano de contratación prevea adjudicar en el marco del sistema, o la zona geográfica específica donde vayan a ejecutarse estos contratos específicos (art. 223.3, párrafo segundo LCSP).

⁵⁹ Esta definición la encontramos en el art.1.6º de 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 servicios. Ciertamente el mismo concepto se sustrae de la lectura del art. 223.1 y 2 LCSP. No es preciso colegir, ya que la Ley lo impone, su carácter electrónico, su duración limitada y determinada en los pliegos, y que debe estar abierto durante todo el período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección.

⁶⁰ Vid. art. 225.1 LCSP.

⁶¹ Se señala en el Preámbulo de la LCSP que *como ya se hacía en la regulación anterior, es el relativo a la distinción entre los contratos sujetos a regulación armonizada y aquellos que no lo están, basada en la superación de ciertas cuantías económicas, o umbrales comunitarios, lo que nos permite, a su vez, diferenciar el régimen jurídico que se aplica a cada uno de ellos*. En su virtud, ex art. 19.1 LCSP, serán contratos sujetos a regulación armonizada *los contratos de obras, los de concesión de obras, los de concesión de servicios, los de suministro, y los de servicios, cuyo valor estimado, calculado conforme a las reglas que se establecen en el art. 101, sea igual o superior a las cuantías que se indican en los artículos siguientes, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Tendrán también la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada los contratos subvencionados por estas entidades a los que se refiere el art. 23 LCSP*.

⁶² Luego debemos entender, dada la configuración legal, que se trata de un plazo que debe operar con carácter indicativo, pudiendo ampliarse o reducirse, aunque cuando menos será cuestionable la reducción del mismo, sobre todo cuando esté sujeto a regulación armonizada, pero que será de todo punto inalterable una vez enviada la invitación a los licitadores.

1. Sistemas de contratación centralizada.

Recibidas las solicitudes de participación, los órganos de contratación evaluarán estas solicitudes de participación, de conformidad con los criterios de selección, en el plazo de los diez días hábiles siguientes a su recepción. En esta ocasión, este plazo podrá prorrogarse hasta un máximo de quince días hábiles en casos concretos y siempre justificados, en particular siempre que resulte necesario examinar documentación complementaria o con el fin de verificar de cualquier otro modo si se cumplen los criterios de selección.

Pese a esta regulación, mientras la invitación para la primera contratación específica en el marco del sistema dinámico de adquisición no haya sido enviada, el órgano de contratación podrá ampliar nuevamente el plazo de evaluación. Durante este tiempo destinado a la evaluación de las solicitudes, el órgano de contratación no podrá enviar ninguna invitación para la presentación de ofertas.

Resulta obligatorio para los órganos de contratación indicar expresamente en los pliegos si resulta posible prorrogar el plazo de evaluación, así como la duración del mismo si hubiera sido ampliado.

Recibida la solicitud, los órganos de contratación informarán lo antes posible a la empresa que solicitó adherirse al sistema dinámico de adquisición de si ha sido admitida o no. Cuando los candidatos hubieran acreditado el cumplimiento de los criterios de selección mediante la presentación de la **declaración responsable** a que se refiere el art. 140 LCSP⁶³, los órganos de contratación podrán exigirles en cualquier momento del período de vigencia del sistema dinámico de adquisición que presenten una nueva declaración responsable renovada y actualizada. La misma deberá ser aportada por el candidato dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que este fue requerido.

Durante todo el período de vigencia del sistema dinámico de adquisición tanto el órgano como la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos de solvencia económica y financiera o técnica y profesional, cuando consideren que existen dudas razo-

⁶³ El art. 140 LCSP dispone que *las proposiciones en el procedimiento abierto deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación de conformidad con lo indicado en el artículo siguiente, que deberá estar firmada y con la correspondiente identificación, en la que el licitador ponga de manifiesto lo siguiente:* 1.º Que la sociedad está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación, así como que el firmante de la declaración ostenta la debida representación para la presentación de la proposición y de aquella. 2.º Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que cumple los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional exigidos, en las condiciones que establezca el pliego de conformidad con el formulario normalizado del documento europeo único de contratación a que se refiere el artículo siguiente. 3.º Que no está incurso en prohibición de contratar por sí misma ni por extensión como consecuencia de la aplicación del artículo 71.3 de esta Ley. 4.º La designación de una dirección de correo electrónico en que efectuar las notificaciones, que deberá ser «habilitada» de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta, en los casos en que el órgano de contratación haya optado por realizar las notificaciones a través de la misma. Esta circunstancia deberá recogerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares. b) En el caso de solicitudes de participación en los procedimientos restringido, de licitación con negociación, en el diálogo competitivo y en el de asociación para la innovación, la declaración responsable a que se refiere la letra a) anterior pondrá de manifiesto adicionalmente que se cumple con los requisitos objetivos que se hayan establecido de acuerdo con el artículo 162 de la presente Ley, en las condiciones que establezca el pliego de conformidad con el formulario normalizado del documento europeo único de contratación a que se refiere el artículo siguiente.

1. Sistemas de contratación centralizada.

nables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato⁶⁴.

Visto lo anterior, podemos encontrar diferenciadas dos grandes fases en este tipo de contratos. En primer lugar, es preciso que la Administración genere lo que se puede denominar como un “catálogo de proveedores”, ya que se siguen las normas del procedimiento restringido ex art. 224.1 LCSP, que cumplen con los requisitos de selección establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas y en los pliegos de prescripciones técnicas, y han enviado sus ofertas indicativas⁶⁵. El propósito de esta fase es seleccionar y organizar a los proveedores capaces de suministrar el bien o servicio definido.

La segunda fase es la compra en sí misma, o lo que es lo mismo, la evaluación de las ofertas finales. En esta fase se recomienda utilizar como método de adjudicación la subasta electrónica, donde la evaluación de las ofertas se hace de forma automática. El objetivo de esta fase es realizar contrataciones muy ágiles en un entorno de competencia perfecta, ofreciendo información del proceso (transparencia) y permitiendo la realimentación y mejora de las ofertas en sucesivas compras. Cuando los órganos de contratación hayan dividido el sistema en categorías de productos, obras o servicios conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, especificarán los criterios de selección que se apliquen a cada categoría.

Llegados a este punto hay que precisar que los órganos de contratación podrán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada⁶⁶. Cuando los órganos de contratación hayan dividido el sistema en categorías de productos, obras o servicios conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, especificarán los criterios de selección que se apliquen a cada categoría.

El sistema dinámico de contratación se inicia con la publicación de un anuncio de licitación en el perfil del contratante, en el que se indicará expresamente que se va a articular un sistema dinámico de contratación. Durante la vigencia del mismo, su duración máxima es, también, de **cuatro años**, las empresas que hayan presentado una oferta indicativa, podrán mejorar su oferta y todas aquellas empresas interesadas podrán también presentar una candidatura a efectos de ser incluidas en el mismo.

A continuación será preciso indicar en los pliegos, como mínimo, la naturaleza y la cantidad estimada de compras previstas, así como la información necesaria relativa al

⁶⁴ Vid. art. 140.3 LCSP. En todo caso, siempre y cuando el empresario esté debidamente inscrito en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o conste su inscripción en una base de datos nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, como un expediente virtual de la empresa, un sistema de almacenamiento electrónico de documentos o un sistema de precalificación, y estos sean accesibles de modo gratuito para los citados órganos, no estará obligado a presentar los documentos justificativos u otra prueba documental de los datos inscritos en los referidos lugares.

⁶⁵ Necesariamente tendrán que ser admitidos en el sistema todos los solicitantes que cumplan los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos admisibles en el sistema. Cuando los órganos de contratación hayan dividido el sistema en categorías de productos, obras o servicios conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, especificarán los criterios de selección que se apliquen a cada categoría.

⁶⁶ Vid. art. 223.1 LCSP.

1. Sistemas de contratación centralizada.

sistema dinámico de adquisición, **en particular el modo de funcionamiento del mismo**, siendo fundamental en este punto toda la información relativa al equipo electrónico utilizado y las modalidades y especificaciones técnicas de conexión.

En los pliegos también deberá estar indicada toda división en categorías de productos, obras o servicios y las características que definen dichas categorías.

Cumplidos estos requisitos, sólo resta al órgano de contratación ofrecer un acceso libre, directo y completo, durante todo el período de vigencia del sistema, a los pliegos de la contratación, de conformidad con el art. 138 LCSP⁶⁷.

En definitiva, cada contrato que se adjudique en el marco del sistema dinámico, deberá ser objeto de una licitación y todos los empresarios admitidos en el sistema serán invitados a presentar una oferta para el contrato específico⁶⁸, adjudicándose al que mejor propuesta presente. Como no podía ser de otra manera, este sistema, **siempre**, implica el uso de medios tecnológicos.

3.2. Las particularidades de las Comunidades Autónomas

La creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas, así como la determinación del tipo de contratos y el ámbito subjetivo a que se extienden, se

⁶⁷ Excepcionalmente, en los casos que se señalan a continuación, los órganos de contratación podrán dar acceso a los pliegos y demás documentación complementaria de la licitación, valiéndose de **medios no electrónicos**. En ese caso el anuncio de licitación o la invitación a los candidatos seleccionados advertirán de esta circunstancia; y el plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación se prolongará cinco días, salvo en el supuesto de tramitación urgente del expediente a que se refiere el art. 119. Según se establece, *se entenderá justificado el acceso no electrónico a los pliegos y demás documentación complementaria de la licitación cuando concurra alguno de los siguientes supuestos: a) Cuando se den circunstancias técnicas que lo impidan, en los términos señalados en la Disposición adicional decimoquinta -Normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en esta Ley-. b) Por razones de confidencialidad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 133. c) En el caso de las concesiones de obras y de servicios, por motivos de seguridad excepcionales. Además, los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido. Si lo solicitado fueran aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán **carácter vinculante** y, en este caso, deberán hacerse **públicas en el correspondiente perfil de contratante** en términos que garanticen la **igualdad y concurrencia** en el procedimiento de licitación.*

⁶⁸ Los órganos de contratación invitarán a todas las empresas que hubieran sido previamente admitidas al sistema dinámico de adquisición a presentar una oferta en cada licitación que se celebre en el marco de dicho sistema, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 4 del art. 162 y en el apartado 2 del art. 163. Siempre y cuando el sistema dinámico de adquisición se hubiera articulado en varias categorías de productos, obras o servicios, los órganos de contratación invitarán a todas las empresas que previamente hubieran sido admitidas en la categoría correspondiente. El plazo mínimo para la presentación de ofertas será de diez días, contados a partir de la fecha de envío de la invitación escrita.

1. Sistemas de contratación centralizada.

efectuará en la forma que prevean las normas de desarrollo de la Ley que aquéllas dicten en ejercicio de sus competencias (art. 228.1 LCSP).

Mediante un sistema de acuerdos, tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades locales, así como sus organismos autónomos y entidades dependientes podrán adherirse al sistema de contratación centralizada del Estado, para la totalidad de los suministros, servicios y obras incluidos en el mismo o sólo para determinadas categorías de ellos. También las Comunidades Autónomas y las Entidades locales podrán adherirse a sistemas de adquisición centralizada de otras Comunidades Autónomas o Entidades locales (art. 228.3 LCSP)⁶⁹. Pese a lo anteriormente dispuesto, en ningún caso una misma Administración, ente u organismo podrá contratar la provisión de la misma prestación a través de varias centrales de contratación.

Sea directamente, sea a través de la adscripción al sistema de contratación centralizada del Estado, las Comunidades Autónomas acudirán al sistema dinámico de adquisición en las mismas condiciones que las que hemos visto para la Administración del Estado. La LCSP no introduce ninguna variación en la regulación del sistema dinámico de adquisición en virtud de que el órgano de contratación sea estatal o autonómico, por lo que lo que hemos desarrollado con anterioridad será transponible para todos los casos.

3.3. El caso de los Entes Locales

Probablemente sea en el ámbito de la Administración local, donde las centrales de contratación pueden encontrar su espacio más idóneo, por cuanto la Ley de Contratos prevé su creación por parte de las mismas (art. 228.2), sin olvidar que pueden adherirse al sistema de contratación centralizada estatal. Además, y como refuerzo de esta posibilidad, la Disposición adicional tercera en su apartado décimo permite a los Entes Locales adherirse también a las centrales de contratación que creen conforme a esta Ley las asociaciones de entidades locales⁷⁰.

Fruto de esta filosofía de colaboración interadministrativa en materia de contratación pública, para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 228 de la presente Ley, mediante acuerdos al efecto. Sin perjuicio de que *puedan concertarse*

⁶⁹ Las mismas posibilidades de adhesión a los sistemas de contratación centralizada de las Administraciones Públicas se ofrece, por la Ley de Contratos del Sector Público, a las sociedades y fundaciones y los restantes entes, organismos y entidades del sector público.

⁷⁰ A este respecto el art. 228.2 LCSP remite a la Disposición Adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, por la 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. Esta norma, reconoce a las asociaciones de Entidades Locales, por un lado, la facultad de adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (referencia que hoy debemos entender hecha a la LCSP), en los mismos términos que las Entidades Locales. Pero al mismo tiempo, se les confiere la posibilidad de que estas asociaciones puedan crear centrales de contratación. De concurrir esta segunda opción, las Entidades Locales a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquéllos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en la legislación contractual, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.

1. Sistemas de contratación centralizada.

*convenios de colaboración en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades autónomas de carácter uniprovincial*⁷¹.

Por su parte, los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes podrán licitar contratos no sujetos a regulación armonizada de concesión de servicios que se refieran a la gestión de dos o más servicios públicos diferentes, siempre y cuando la anualidad media del contrato no supere los 200.000 euros, y el órgano de contratación justifique en el expediente de contratación esta decisión en base a la necesidad objetiva de proceder a la gestión unificada de dichos servicios. En todo caso, el pliego de cláusulas administrativas particulares precisará el ámbito funcional y territorial del contrato de concesión de servicios.

Señalábamos con anterioridad la idoneidad del ámbito local para encajar las centrales de compra, porque su funcionalidad concuerda con la esencia de la provincia como nivel intermedio de gobierno local. Parece estar consolidada la concepción de las Diputaciones como entidades intermunicipales especializadas en las distintas fórmulas de cooperación local (que es su más genuina competencia y así lo tiene reconocido el Tribunal Constitucional). Es lógico reconocer las múltiples posibilidades de cooperación en contratación administrativa, dada la generalizada ausencia de personal en los pequeños municipios, sobre todo especializado en derecho administrativo, cualificación que, sin embargo, se encuentra en el personal de las Diputaciones provinciales; donde es frecuente encontrar con expertos en contratación administrativa.

La labor contractual de las Diputaciones en continua, abarcando desde la adjudicación del Plan Provincial de obras y servicios, hasta la adquisición de todos los suministros y servicios que demanda una organización como la provincial, que frecuentemente será la más amplia de su territorio. En definitiva, no operan sino razones de eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos para implantar las centrales de contratación por parte de las Diputaciones provinciales, así como la encomienda, voluntaria en todo caso, sólo forzada por la propia situación de los otros entes locales, de gestión de los procedimientos de contratación de ayuntamientos. Con estas previsiones, la nueva Ley de Contratos del Sector Público no hace sino recoger las recomendaciones de distintos documentos que en los últimos años habían apuntado en esta dirección⁷².

No es desconocido que las entidades locales, fruto de las situaciones forzadas por sus propias características, se adhieran a tantas centrales de contratación como puedan, para posteriormente elegir a cuál acudir en cada momento. Esta opción, sin que llegue a desaparecer, se limita con la LCSP, ya que en ningún caso una misma Administración, ente u organismo podrá contratar la provisión de la misma prestación a través de varias centrales de contratación⁷³. Pero ningún obstáculo hay para que se adscriba a distintas centrales para contratar distintas prestaciones, incluso, habrá que ver cómo

⁷¹ Conforme lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda, apartado duodécimo de la LCSP, *las referencias a las Diputaciones provinciales contenidas en esta Ley también se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía con competencias en materia de asistencia y de cooperación a los municipios, y de prestación de servicios públicos locales.*

⁷² Entre otras, se llega a la idéntica conclusión en el Informe de la Comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública (Ministerio de Hacienda, 2004), el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local (Ministerio de Administraciones Públicas, 2005) o el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

1. Sistemas de contratación centralizada.

se resuelve el tema por la jurisprudencia y la doctrina, para el caso de adscribirse a varias centrales para la misma prestación, pero en momentos temporales distintos, lo que conllevaría sólo a contratar, término elegido por el legislador, con una de ellas.

Al igual que hemos dicho en el caso de las Comunidades Autónomas, ninguna variación en la regulación del sistema dinámico de adquisición en virtud de que el órgano de contratación sea estatal o local, por lo que lo que hemos desarrollado con anterioridad será igualmente aprovechable para todos los casos.

⁷³ Cosa distinta hubiera sido, de haberse mantenido el texto del artículo 226.3 del Borrador Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público que preveía que *en ningún caso una misma Administración, ente u organismo podrá estar adherido a varias centrales de contratación para la provisión de la misma prestación.*