

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen I**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.  
D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.  
D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.  
D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.  
D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.  
D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

**V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403



LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO "IN VIGILANDO".

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017. D <sup>a</sup> . Patricia Valcárcel Fernández .....	729
LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS. D. José Manuel Martínez Fernández .....	753
LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA. D. Javier Mendoza Jiménez .....	783
LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. D <sup>a</sup> . Estela Vázquez Lacunza .....	799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO. D. Ángel José Cervantes Martín .....	819
<b>BASES DE PUBLICACIÓN</b> .....	839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	





## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Aciertos, desaciertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**







**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE V:  
COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES  
LOCALES**



## EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

**Juan Marquina Fuentes**

Licenciado en Derecho por la Universidad de Vigo.  
Funcionario de la Administración Local con habilitación nacional, subescalas de secretaría-intervención y de secretaría, categoría superior.

Vicesecretario General de la Diputación Provincial de Ourense y Secretario del Consorcio Provincial de Ourense para la prestación del servicio contra incendios y salvamento.

**RESUMEN:** Un año después de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, se antoja como un momento idóneo para repasar, y sobre todo para valorar, las previsiones que esta norma contiene en relación a la administración provincial, y en particular, analizar cuáles son las novedades introducidas con respecto a la regulación anterior.

Dicho análisis debe completarse, además, sin perder de vista las previsiones que se contienen en la legislación de régimen local, para así intentar aclarar el marco normativo y valorar la aplicación práctica de la LCSP desde la óptica de las Diputaciones Provinciales.

**ABSTRACT:** A year after the entry into force of Act 9/2017, on Public Administration Contracts, it seems to

be the perfect moment to review and assess the projections of this regulation for the provincial administration. It is also particularly interesting to analyse which are the new developments since last year's version.

Additionally, the said analysis must be carried out always considering the projections of the local regulation in order to identify the regulatory framework and assess the practical application of the LCSP [Public Administration Contracts Act] from the perspective of the Provincial Councils.

**PALABRAS CLAVE:** LCSP; Contratación; EELL; Diputaciones; Ayuntamientos.

**SUMARIO:** 1. Introducción: la administración provincial y la legislación sobre contratación pública aplicable. 2. La Diputación Provincial como entidad contratante en la LCSP (*art. 46, DA 2ª, DA 3ª y DA 24ª*). 3. Las competencias propias de la Diputación en la legislación de régimen local y su reflejo en la LCSP. 4. Conclusiones. 5. Recomendaciones.

## **1. INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL Y LA LEGISLACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE.**

A modo de cuestión previa, y haciendo una reflexión muy general, debemos recordar que la organización territorial del Estado plasmada en la legislación básica de régimen local, contempla la existencia de treinta y ocho Diputaciones Provinciales "stricto sensu", a las que hay



que sumar los regímenes especiales previstos en dicha normativa (*capítulo III del Título III de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, relativo a la provincia*); a saber, los Cabildos Insulares en las Islas Canarias (previstos en el *art. 41* y con el régimen especial de organización previsto en la *D.A. 14ª de la LRBRL*), los Consejos Insulares en las Islas Baleares (*art. 41*), las Diputaciones Forales en cada uno de los territorios históricos del País Vasco (*art. 39*), que ejercen además de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales otras propias del régimen foral, y las denominadas Comunidades Autónomas uniprovinciales (*art. 40*), que asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.

Hasta la entrada de España en la Unión Europea, que se hizo efectiva el 1 de enero de 1986, era la legislación de régimen local (LRBRL y TRRL), la que contenía una regulación específica de la contratación pública de las EELL. Consecuencia de dicha adhesión, se aprobó el *Real Decreto Legislativo 931/1986*, por el que adaptó la entonces vigente *Ley de Contratos del Estado de 1965* al ordenamiento jurídico comunitario, haciendo además su aplicación extensiva a todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales.

Fue con la entrada en vigor de la *Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)* y el posterior *Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprobó el Texto Refundido de La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP)*, cuando las normas específicas de la contratación local pasaron a contenerse, además de en la legislación de régimen local, en un precepto de la legislación de contratos de las AAPP, dando lugar a que durante el período 1995-2007, fuese el binomio legislación de contratos + legislación de

régimen local, el que contenía el régimen jurídico de la contratación pública local.

La disposición derogatoria única de la *Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público*, fue la norma que derogó expresamente una serie de artículos o partes de los mismos relativos a la contratación y que se recogían en la legislación de régimen local (*LRBRL* y *TRRL*), por lo que, desde ese momento, la normativa de contratación de las EELL se recoge en la legislación de contratación del sector público, con las especialidades que la propia norma establece.

La nueva *Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP/2017)* sigue, en lo referente a la regulación de las especialidades de la contratación pública local, una estructura similar a sus predecesoras, dedicando sus *disposiciones adicionales segunda y tercera* a las competencias en materia de contratación y a las normas específicas de contratación pública en las EELL, respectivamente<sup>2</sup>.

Como ya hemos manifestado en otras ocasiones y en otros foros, dicha estructura nos lleva a dos disposiciones adicionales de la norma dedicadas íntegramente a la Administración Local (*DA 2ª y 3ª*), ambas de una extensión considerable y con un contenido francamente denso, por lo que consideramos que hubiese sido mucho más acertado el trasladar todas las previsiones de la contratación local al propio articulado de la norma y en un Libro específico.

---

<sup>2</sup> *El anteproyecto de esta ley recogía una distribución diferente, al recoger en el artículo 325 las previsiones relativas a los órganos de contratación de las EELL, dejando las dos disposiciones adicionales mencionadas para la regulación las especialidades de la Administración local.*



## 2. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL COMO ENTIDAD CONTRATANTE EN LA LCSP (**ART. 46, DA 2ª, DA 3ª Y DA 24ª**).

Centrándonos ya en las previsiones de la LCSP respecto a las Diputaciones Provinciales, vemos que únicamente cuatro disposiciones de la misma hacen referencia expresa a las mismas: las ya citadas **DA 2ª** y **DA 3ª**, el **art. 46** y la **DA 24ª**.

Aunque no contiene de forma explícita una mención a las Diputaciones Provinciales, es el **artículo 3 de la LCSP**, relativo a su ámbito subjetivo de aplicación, el que regula el régimen de sujeción de la administración provincial a dicha norma, al recoger a las entidades que integran la administración local como integrantes, en primer lugar del sector público (*art. 3.1.a*)), en segundo lugar como Administraciones Públicas (*art. 3.2.a*)) y en tercer lugar como poderes adjudicadores (*art. 3.3.a*)).

Sí tenemos en este artículo una cita concreta a las Diputaciones Forales, al señalar la *letra l) del apartado 1*, que los efectos de esta ley, se entiende que también forman parte del sector público las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

La primera referencia expresa a las Diputaciones Provinciales la encontramos en el **artículo 46**, ubicado en su *Libro I, Título I, capítulo V*, y relativo al órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en las EELL.





En dicha regulación se mantiene la previsión del anterior TRLCSP de que la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las CCAA en cuyo territorio se integran las CCLL, hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

La gran novedad de este *artículo 46* la tenemos en la previsión de que las Diputaciones Provinciales (y los municipios de gran población a los que se refiere el *artículo 121 de la LRBRL*), puedan crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los citados recursos. Su constitución y funcionamiento, así como los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato, se regirán por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el *artículo 45 de la propia LCSP*. El Pleno de la Diputación sería el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. Además, se prevé que los Ayuntamientos de la provincia en cuestión podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.

Como antecedentes, podemos citar el *Decreto 332/2011, de la C.A. de Andalucía*, que en su *artículo 10* ya previó en aquel entonces que de conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación y de las cuestiones de nulidad, podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales. En base a esta previsión aprobaron la creación de Tribunal administrativo propio, entre otras, las Diputaciones de Cádiz, Granada, Huelva, Málaga o Jaén. En la misma línea, aprobada la reforma de la *Ley*



*30/2007 de Contratos del Sector Público operada por la Ley 34/2010, "...los Territorios Históricos de Euskadi se apresuraron en crear sus propios órganos para la resolución de los recursos contractuales, al tiempo, y de un modo ciertamente coordinado dada la palmaria similitud de los órganos denominados en los Territorios de Gipuzkoa y Bizkaia Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales y en el de Álava Órgano Administrativo Foral de Recursos Contractuales<sup>3</sup>..."*.

En cuanto a los tribunales administrativos de recursos contractuales de ámbito municipal, únicamente citaremos que la legislación de la C.A. de Andalucía ya citada, también habilitaba su creación, habiendo hecho uso de esta opción, entre otros, los ayuntamientos de Sevilla, Málaga, Mijas, Algeciras o El Puerto de Santa María.

A nuestro juicio resulta, cuando menos sorprendente, la citada previsión, ya que tanto el TACRC como sus equivalentes autonómicos funcionan de una forma solvente y ágil, y creemos que no existía una demanda social en esta línea. En esta línea, además, podemos citar el *Informe CORA*, las *Memorias de los encuentros de coordinación entre los órganos de recurso especial en materia de contratación pública*, la *Memoria anual del TARC de Andalucía*, que advirtieron, entre otras cuestiones que *"...sería aconsejable para dar cumplimiento al citado principio de simplificación de la estructura administrativa y, sobretudo, lograr una uniformidad de doctrina en el ámbito de la Comunidad*

---

<sup>3</sup> Ramón Terol Gómez: *"El órgano administrativo de recursos contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los órganos colegiados de los territorios históricos"* DA. *Revista Documentación Administrativa* núm. 288, septiembre-diciembre 2010, pp. 207-233



*Autónoma, la reconducción de todos los recursos especiales que se produzcan en el ámbito de la Comunidad Autónoma a un único órgano resolutorio...” o que “...se considera conveniente que no exista una proliferación excesiva de órganos encargados de la resolución del recurso más allá del nivel estatal y autonómico, pues una excesiva proliferación puede condicionar la imparcialidad y eficacia características del recurso...”. Recientemente también se ha pronunciado el Informe anual Comisión UE sobre España 2018, cuyo objeto es la evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y en el que las instituciones comunitarias advierten que la creación de numerosos tribunales administrativos de contratación pública de carácter descentralizado podría mermar la eficacia del actual sistema de recursos, afirmación ésta, que compartimos.*

Como ya avanzamos, el grueso, por no decir la totalidad de las especialidades relativas a la administración local se recogen en sus **Disposiciones Adicionales segunda y tercera**.

Respecto a la condición de **órgano de contratación** en las EELL (se regulan conjuntamente los ayuntamientos que funcionan en régimen común y las Diputaciones Provinciales), se dispone que corresponderá en los contratos administrativos al Presidente, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos

ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Nótese que, respecto a la regulación anterior, se sustituye, desde el punto de vista cuantitativo, el concepto "importe del contrato" por el de "valor estimado" (definido en *artículo 101 de la LCSP*).

En lo relativo a los contratos privados y en los sujetos a la legislación patrimonial, se dispone que el órgano de contratación será el Presidente para la celebración de los mismos, así como la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando el presupuesto base de licitación en los términos definidos en el *artículo 100.1* (recordemos que el *TRLCSF* tomaba como referencia el "valor" del bien), no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

Corresponde al Pleno de la Diputación la competencia residual, al estarle atribuida en el caso de los contratos citados cuando por su valor o duración no correspondan al Presidente, y en todo caso de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

En lo referente a la composición de la **Mesa de contratación** en las entidades locales, y por lo tanto de las Diputaciones, la DA 2ª dispone que estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-



presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

Se añade que no podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas el personal eventual y que, excepcionalmente, podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

Ciertamente novedosa resulta la regulación que se hace del **comité de expertos** en el ámbito de las EELL, y donde se indica que podrá estar integrado por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada, que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate y que, en todo caso, entre este comité deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública. Es obligatoria la publicación de la designación de los miembros de este comité en el perfil de contratante, tal y como dispone el *art. 63.5 de la LCSP*.

Una última especialidad referida a las EELL, y por ende a las Diputaciones Provinciales, es la referida a los contratos que tengan por objeto la **adquisición de bienes inmuebles**, y en los que su importe de adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años, con sujeción a los trámites previstos

en la normativa reguladora de las Haciendas Locales para los compromisos de gastos futuros. Como novedad, se añade la posibilidad de que dicho aplazamiento también podrá ser utilizado para la adquisición de títulos representativos de la titularidad del capital de entidades que formen parte del sector público de dicha entidad para su reestructuración, cuestión esta, realmente novedosa y que a diferencia de la relativa a la adquisición de inmuebles, no venía prevista en la anterior regulación.

La última referencia a las Diputaciones Provinciales en la LCSP la localizamos en su **DA 24ª**, relativa a al régimen jurídico de la sociedad mercantil TRAGSA y de su filial TRAGSATEC, donde se señala que estas empresas tendrán la consideración de medios propios personificados y servicios técnicos de las Diputaciones, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32, y en las letras a) y b) del apartado 4 del mismo artículo. A fecha de redacción del presente estudio, en la administración provincial, son siete Diputaciones, siete Cabildos y un Consejo insular los accionistas de TRAGSA (todos ellas con un 0,0034 % de porcentaje de participación).

#### **4. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LA DIPUTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL Y SU REFLEJO EN LA LCSP.**

Sin perjuicio de que el objeto de este breve estudio es lo previsto en la LCSP, entendemos que para analizar determinadas previsiones al respecto de las Diputaciones Provinciales, inevitablemente tenemos que referirnos,



aunque sea muy brevemente, a las competencias que la legislación de régimen local atribuye a las Diputaciones.

Debemos recordar que el **art. 36 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local**, en la redacción dada al mismo por la *Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, es el que establece las competencias propias de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, remitiéndose a las que, en este concepto le atribuya, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

Dicho artículo añade una serie de competencias -de la letra a) a la i)- que lo serán *"en todo caso"*, y entre las que destacamos particularmente las de *"...asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios..."*, y la de *"...contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes..."*.

Sentado lo anterior, observamos que es en el cumplimiento de muchas de las obligaciones que impone la LCSP a los municipios, donde se debe manifestar esa **"función de asistencia y cooperación"** encomendada a las Diputaciones, que es quizás la principal razón de ser de las propias Diputaciones.

La propia LCSP, como ya avanzamos, contiene una serie de previsiones que encajan en dicha competencia.

Así, la **DA 2ª** en su apartado sexto dispone que, en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial mediante la formalización de convenios en los cuales se les encomiende la gestión del procedimiento de



contratación. Igualmente, el apartado séptimo de la citada disposición prevé que en los municipios, mancomunidades y consorcios locales, podrán integrarse en sus Mesas de contratación, personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales.

Más ejemplos los tenemos en la **DA 3ª de la LCSP**, en concreto la referida a la asistencia de las Diputaciones Provinciales a los pequeños Municipios para el cumplimiento de la función interventora de fiscalización material de las inversiones que exige el *artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, al indicarse que el/la funcionario/a encargado de la intervención podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato. Es indudable, a nuestro juicio, que en esta materia las Diputaciones pueden, o mejor dicho, deben poner a disposición de los ayuntamientos que así lo reclamen técnicos provinciales especializados que colaboren en esta función.

Por último, podemos citar también la obligación de supervisión de los proyectos de obra, en los términos previstos en el *artículo 235 de la LCSP*. A este respecto la citada **DA 3ª** indica que en el caso de municipios que carezcan de oficinas de supervisión, ésta podrá realizarse por las de la correspondiente Diputación provincial.

Sin perjuicio de las funciones de asistencia anteriormente indicadas, las cuales aparecen recogidas de forma expresa en la LCSP, las mismas, evidentemente no agotan las posibilidades de asistencia de la administración provincial. Existen otros aspectos, como la implantación y puesta en marcha de la





obligatoria licitación electrónica, la redacción de prescripciones técnicas, la realización de estudios de viabilidad en los contratos de concesión o la implantación de proyectos de compra pública de innovación, en cualquiera de sus variantes.

Por lo que respecta a la competencia en materia de **contratación centralizada**, la cual fue introducida en el citado art. 36 de la LRBRL por la LRSAL, en concreto la *letra g)*, referente a la competencia en contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, precepto que debe ser interpretado en los términos establecidos por la STC 111/2016 para no incurrir en vicio de inconstitucionalidad, y que precisa que *"...el artículo 36.1. g) en la redacción introducida por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 11, que establece que en realidad, el citado artículo se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión", que estaba -y sigue- estando prevista como base del régimen local. Por ello, lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica..."*.

Dentro del articulado de la LCSP nos encontramos diferentes preceptos que apuestan decididamente por la centralización de la contratación (*arts. 218, 227, 228*), los cuales son el reflejo, en el ámbito local, de las competencias anteriormente mencionadas y previstas en el *art. 36.1 de la LRBRL* y que buscan, en particular, conseguir una mayor eficacia en la actividad contractual en el ámbito local, una obtención de mejores precios y condiciones contractuales a través de las economías de escala, la simplificación de la tramitación administrativa y reducción en los plazos de adquisición de los bienes o servicios a contratar, y todo ello desde la óptica de la voluntariedad en la adhesión de las entidades locales y la no duplicidad. En la actualidad casi todas las Diputaciones Provinciales están, con mayor o menor intensidad, ejerciendo dicha competencia.

Esta competencia, la de contratación centralizada, y junto a la de administración electrónica prevista en el mismo precepto, constituyen sin duda elementos muy a tener en cuenta para entender la contratación pública local en la LCSP, que atribuyen, como hemos indicado, tareas de asistencia a las entidades provinciales e imponen la licitación por medios electrónicos como obligatoria en los términos que indica su disposición adicional decimoquinta.

## **5. CONCLUSIONES.**

Volviendo al inicio de estas notas, y haciendo un repaso y valoración a la regulación de la administración provincial en la LCSP, insistiremos en que, a nuestro juicio, se ubica a la misma de una forma cuanto menos, inadecuada.

Dicha regulación, contenida en la LCSP nos parece, además, escasa y homogénea.

Escasa porque las particularidades de la administración local requerirían de un tratamiento y adaptación específico de su articulado a dichas especialidades, ya que la mayor parte de sus previsiones están pensadas desde la óptica de la administración estatal y autonómica, y se olvidan de la realidad local. Y homogénea porque, si bien existe alguna pequeña especialidad en la LCSP en función de la población municipal, la enorme heterogeneidad de entes locales existentes (Diputaciones, ayuntamientos, mancomunidades, consorcios...) y, en particular, el problema de la planta municipal de nuestro país, hacen que dicha regulación presente problemas de aplicación práctica en muchos de estos entes.

Un Libro específico relativo a la administración local sería mucho más apropiado, e incluso un artículo específico dedicado a la administración provincial, en particular para regular y fortalecer esas funciones derivadas de las competencias en materia de asistencia y cooperación a las entidades locales de su ámbito territorial, porque como ya dijimos, dicha función de cooperación y asistencia de las Diputaciones Provinciales a las entidades locales de su ámbito territorial, es el principal sentido de su legitimidad y existencia como entes intermedios.

## **6. RECOMENDACIONES.**

Como señala el *artículo 8 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público*, la competencia es irrenunciable en su ejercicio.



Es por ello que las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes deben necesariamente ejercer esa función de cooperación y asistencia, en sus múltiples posibilidades, de una forma proactiva y acorde al principio de subsidiariedad, es decir, poniéndose a disposición de todas las entidades locales de su ámbito territorial (especialmente de las de menor población y menos medios), por ser la administración más cercana y con competencias atribuidas por ley, en ese ámbito.

Como vimos, y en el ámbito de la contratación pública, las obligaciones que la LCSP impone a todas las AAPP y remisiones expresas a las Diputaciones, posibilitan que éstas puedan y deban prestar dicha asistencia en múltiples aspectos de la contratación. Contratación centralizada, licitación electrónica, compra pública innovadora, participación con personal propio en mesas de contratación, redacción de prescripciones técnicas, supervisión de proyectos, formación en materia de contratación pública, o la asistencia a la función interventora en la recepción de obras, son solamente algunas de las numerosas posibilidades que posibilita el marco normativo actual.

No debemos olvidar que los entes intermedios (Diputaciones Provinciales principalmente), han estado no hace mucho en el centro del debate político y social, por lo que creemos que más pronto que tarde se hará necesario volver a debatir y legislar sobre aspectos relativos a su legitimidad -como es el actual sistema indirecto de elección de la corporación provincial o la conexión de su cuerpo electoral con el ámbito territorial en el que ejercen sus competencias- para, si procediese, reforzar sus competencias en materia asistencia y cooperación municipal.



La contratación municipal es y debe seguir siendo, un ámbito fundamental para el ejercicio de esta competencia, y profundizar así en la consecución una contratación pública a nivel local más eficiente, más transparente, más íntegra, totalmente electrónica, social y medioambientalmente más responsable y donde, en definitiva, se plasmen todos y cada uno de los principios enumerados en el artículo 1 de la LCSP.