

CRÓNICA DE ESPAÑA Y DE LA UE

LA OPORTUNIDAD DE LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: CUANDO LA UNIÓN HACE LA FUERZA

MARÍA DEL MAR LOMBA PIQUER
Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha

Cómo citar/Citation

Lomba Piquer, M.º del M. (2024).

La oportunidad de la contratación conjunta esporádica en la Administración local:
cuando la unión hace la fuerza.

Revista de Administración Pública, 225, 261-299.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.09>

Resumen

Pese al elevado porcentaje que representa la contratación menor respecto del total de la actividad contractual que desarrollan las entidades locales y al indiscutible menoscabo que supone en la aplicación de algunos de los principios más importantes de la contratación pública, la contratación conjunta esporádica, en sus distintas formas, constituye en la práctica una opción poco explorada por las entidades que conforman el sector público local español. En tal particular contexto, el presente trabajo aborda esta figura a partir de la normativa vigente, analizando las singularidades que la caracterizan a través de las dos fases secuenciales en que su tramitación consiste, la primera, colaborativa, y la segunda, propiamente contractual, en un intento de ofrecer respuestas a algunas cuestiones clave no resueltas con claridad por la regulación aplicable.

Palabras clave

Cooperación horizontal; colaboración interadministrativa; contratación conjunta esporádica o específica; entidades locales; Administración local.

Abstract

Despite the high proportion that low-value contracts represent in relation to the total contractual activity carried out by local public entities and the indisputable harm it entails in the application of some of the main principles of public procurement, sporadic joint procurement, in its various forms, remains an under-explored alternative by the entities that make up the Spanish local public sector. In this particular context, this paper addresses this concept based on the current regulatory landscape, analyzing the peculiarities that characterize it through the two successive stages of its processing: the first, collaborative, and the second, properly contractual, in an attempt to provide answers to some key issues not clearly resolved by the applicable regulation.

Keywords

Horizontal cooperation; inter-administrative collaboration; specific or sporadic joint procurement; local governments/authorities; local administration.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR. II. CONTEXTO NORMATIVO: 1. El enfoque comunitario. 2. La LCSP. 3. La regulación autonómica. III. LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA: 1. Consideraciones previas. 2. Ámbito de la colaboración. IV. LAS DOS FASES DE LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA: 1. Primera fase: la cooperación horizontal. La naturaleza de los acuerdos de prestación conjunta. 2. Segunda fase: la contratación conjunta esporádica interlocal. 3. La tramitación secuencial del expediente administrativo de contratación conjunta específica por las entidades locales. Aspectos singulares: 3.1 *La primera fase*. 3.2 *La segunda fase*: 3.2.1 Los pliegos de condiciones. 3.2.2 El expediente de gasto. 3.2.3 El órgano de contratación. 3.2.4 La división en lotes del objeto del contrato. 3.2.5 Las obligaciones de publicidad activa y los deberes de remisión de información. V. REFLEXIÓN CONCLUSIVA: LA OPORTUNIDAD DE LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR

El volumen y variedad de servicios, en sentido amplio, que las entidades locales prestan a la ciudadanía es indiscutible, si bien, pese a sus evidentes dificultades para abarcar, en muchas ocasiones, lo esencial y sus lógicas reivindicaciones en cuanto a la escasez de recursos y medios disponibles, poco han aprovechado estas entidades, específicamente las de pequeña y mediana dimensión («PYMEL»¹), las oportunidades que podría brindarles contratar de forma conjunta con carácter ocasional.

¹ Término acuñado por José Miguel Carbonero Gallardo en el VII Congreso Internacional sobre Contratación Pública celebrado en el año 2018 en la ciudad de Cuenca, que hace referencia a las entidades locales de menos de 20000 habitantes. Dejando a un lado las entidades de ámbito inferior, según los datos oficiales publicados por el INE (Instituto Nacional de Estadística), a 1 de enero de 2023 los municipios españoles por debajo de ese umbral (7707) suponían el 94,79% del total de los 8131 entonces existentes.

Aunque son varias las razones que se avienen tras la situación descrita, los tiempos actuales no se antojan demasiado proclives a la adopción consensuada de acuerdos, aspecto fundamental para garantizar el éxito de esta fórmula contractual junto con una adecuada planificación formal. Por si fuera poco, esta última solo ha de ceñirse, en virtud del art. 28.4 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, a las contrataciones sujetas a regulación armonizada², lo que ya de inicio, limita el posible alcance de la conveniente programación³ si se tiene en cuenta que, a la postre, lo voluntario solo se emprende cuando deja de serlo.

Mientras tanto, si bien no por volumen de gasto, que en ocasiones también, sino por número (hete aquí el axioma de que cada factura registrada equivale a un contrato), en el ámbito local se celebran, con carácter general y sin solución de continuidad, muchos más contratos menores que no menores o mayores⁴.

² En relación con este precepto, en efecto, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 572/2020, de 30 de abril, argumenta que la «[...] planificación que se da al respecto de los contratos públicos mediante la creación de los planes de contratación se circumscribe únicamente al respecto de los contratos sometidos a regulación armonizada, aunque es extensible a toda la actividad de contratación del sector en cuestión. Así, se ha entendido para el Sector Público estatal en el que el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa establecen las pautas para que, en el ámbito de la Administración General del Estado, se elaboren los citados planes anuales normativos».

³ El adjetivo «conveniente» se infiere, entre otros, de la recomendación cuarta del Informe 1272 del Tribunal de Cuentas, de 22 de marzo de 2018, sobre la contratación realizada por los Ministerios del Área político-administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2015, en el que este organismo insta a «[...] extremar el rigor en las fases de planificación previas a la contratación para evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos y períodos sin cobertura de prestaciones, y asegurar con ello la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación de los contratos y la mejor selección posible de los contratistas».

⁴ J. U. Rodríguez Fernández, A. I. Muro Rodríguez y Pérez Jiménez I. R. (2019), «Los contratos administrativos adjudicados vía contrato menor», en J. A. Moreno Molina, F. E. Puerta Seguido y J. Punzón Moraleda (coords.), *Buenas prácticas en la contratación pública: transparencia, responsabilidad social y lucha contra la corrupción* (págs. 385-420), Toledo: Ledoria (pág. 396), aunque sin citar la fuente de la que se extrae la información, aseguran que «según datos oficiales, [la contratación menor] es el instrumento más usado en la mayor parte de los pequeños municipios existentes en España (más del 80%)». En efecto, no abundan los indicadores oficiales al respecto, lo que, cuando menos, resulta curioso si se tiene en cuenta que el art. 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, compele a las entidades locales a publicar los datos estadísticos sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de los contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos que la legislación contractual estipula.

Sin embargo, pese al indiscutible menoscabo que implica la contratación menor en la aplicación de algunos de los principios más importantes de la contratación pública, como los de publicidad, concurrencia o igualdad de oportunidades⁵, el mecanismo de la contratación agrupada esporádica, cuando aparece, lo hace bajo un halo inicial de desconfianza que termina por descartarlo⁶.

Y no siempre aparece. Valgan como ejemplo las propuestas preliminares efectuadas en materia contractual en torno a la proposición no de ley en su día publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, sobre la elaboración del que se ha dado en llamar «Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población», entre las

La OIRESCON (Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación), por su parte, sigue sin incluir la información correspondiente a los contratos menores en su Informe anual de supervisión de 2024, módulo I, sobre «Las cifras de la contratación pública en 2023», por cuanto, según aduce este organismo, las plataformas «[...] suelen dar [a la contratación menor] un tratamiento diferenciado y en distinto formato del utilizado en el resto de los procedimientos de contratación», lo que, se entiende, imposibilita la realización de un análisis sistemático. Sí hay algún informe específico de instituciones de control externo en el que se reflexiona al respecto. Es el caso del Informe 1361 del Tribunal de Cuentas, de fiscalización de la contratación menor celebrada por ayuntamientos de más de 500 000 habitantes, ejercicio 2016, en cuyas conclusiones (apartado III.3) pone de manifiesto que el número de contratos menores celebrados por los consistorios fiscalizados representa un porcentaje elevado respecto del total de su actividad contractual.

⁵ Así lo considera la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en cuyo Informe 8/2020, de 12 de febrero de 2021, califica la contratación menor como «una suerte de excepción a la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista, y de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación».

⁶ J. M. Gimeno Feliú (2016), en el prólogo de la obra dirigida por P. Valcárcel Fernández, *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público. Un análisis jurídico y económico*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, págs. 23 a 30 (pág. 25), en referencia a la totalidad de instrumentos de compra agregada, entre los que se encuentra la contratación conjunta esporádica, indica que «[...] el desconocimiento de sus posibilidades, ciertos “recelos” y la sensación de poder dar “un paso en falso”, son los principales obstáculos a su utilización ordinaria». Los escasos datos disponibles apuntan también a que el descarte sea un hecho. Así, de entre los doce indicadores que evalúa la Comisión Europea en su seguimiento anual de la contratación pública de los Estados miembros, el número 4, referido a la contratación conjunta, de la que la esporádica forma parte, sitúa a nuestro país en los puestos más bajos respecto del último ejercicio disponible en este momento (2022), en color rojo, sinónimo de «rendimiento insatisfactorio» y con una valoración de un 1%, teniendo en cuenta que no sobrepasar el 10% de las adquisiciones conjuntas respecto del total de los procedimientos tramitados supone obtener la calificación de «deficiente» a la vez que sugiere «oportunidades perdidas». Puede consultarse esta información en: <https://is.gd/oQNq5Y>.

que, al día de la fecha y pese a lo asequible que resultaría su incentivo, no se avista la contratación conjunta esporádica como apuesta de partida⁷.

Sin embargo, este mecanismo, que, con fundamento en la cooperación para alcanzar intereses comunes, consiste en la realización de contrataciones públicas específicas por dos o más poderes adjudicadores con un mismo objeto, es una opción prevista de forma expresa en la vigente Ley de Contratos del Sector Público, lo que, de por sí, habría de postularlo como recurso seguro.

Además, por su propia esencia, indiscutiblemente ligada al principio de eficiencia en la utilización de los fondos públicos⁸, la contratación conjunta esporádica no persigue eludir la aplicación del derecho administrativo de las compras públicas, sino que, bien utilizada, refuerza la correcta aplicación de esa rama de nuestro sistema jurídico en la medida en la que promueve el uso de procedimientos de contratación que suscitan la libre concurrencia por la publicidad que obligatoriamente conllevan, aflorando así prestaciones a las que, de otro modo,

⁷ M. Almeida Cerreda (2023), «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, págs. 59-81 (pág. 72), disponible en: <https://doi.org/10.24965/realia.11203>, habla únicamente, en este contexto, de ampliar los umbrales dentro de los cuales sea posible acudir a la contratación menor incorporando como contrapeso el principio de rotación de los adjudicatarios, de alzar los límites por debajo de los cuales pueda recurrirse al procedimiento abierto simplificado del art. 159 LCSP y de aligerar las cargas burocráticas para los pequeños ayuntamientos en la gestión de los contratos públicos, eximiéndolos, por ejemplo, de la necesidad de contar con la figura de responsable del contrato en atención a las reducidas dimensiones de los negocios celebrados por ellos. Aunque sin duda sean estas interesantes opciones, el fomento del uso de las compras conjuntas, incluso esporádicas, en el ámbito local, no requeriría modificación legislativa de ningún tipo. Más allá de la materia contractual, no hace tanto que, a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se incorporaron al ordenamiento medidas mucho más traumáticas y controvertidas, como la revisión de los principios estructurales de lo local, la reordenación de las competencias en este ámbito, la fusión incentivada de municipios colindantes, las restricciones en cuanto a las entidades locales menores o el adelgazamiento forzado de los aparatos instrumentales.

⁸ El principio de eficiencia, cuyas raíces se hunden en la mismísima Constitución, se encuentra previsto no solo en los apartados 1 y 3 del art. 1 de la LCSP, en sede de objeto y ámbito de aplicación de la norma, dentro de su título preliminar, sobre disposiciones generales, sino también, como principio transversal, en los arts. 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este último, en perfecta sintonía con los sistemas de compra conjunta agregada, en todas sus modalidades, determina que «La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público».

se viene dando respuesta mediante una contratación directa que, en realidad, no debería serlo⁹.

II. CONTEXTO NORMATIVO

1. EL ENFOQUE COMUNITARIO

La dimensión europea de la normativa interna de contratación pública resulta insoslayable para abordar cualquier estudio que, en este ámbito, pretenda efectuarse, pues, sobra decirlo, el ordenamiento de la Unión es el marco de referencia de la legislación española sobre contratación pública¹⁰, al que, además, el mecanismo de la contratación conjunta esporádica debe su origen¹¹.

⁹ El peligro de fraude existente tanto por el uso desmedido de la contratación menor como por la fragmentación irregular de su objeto en aras de evitar la concurrencia competitiva y la publicidad es una realidad incontestable. Así lo subraya, con cita expresa de numerosos documentos que advierten al respecto, Candela Talavero, J. E. (2024), «Realidad y problemática de la contratación pública. Un intento para la integridad», *Revista del Gabinete jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex)*, 39, págs. 14 a 79 (págs. 46-47), quien además recuerda que tales prácticas, en ocasiones, acaban en condenas de prevaricación por haber esquivado la aplicación de las reglas generales de la contratación pública.

¹⁰ En este sentido, H. Gosálbez Pequeño (2019), «El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2, págs. 171 a 188 (pág. 174), disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-02-2019pp171-188>, en línea con cuanto se advierte en los primeros párrafos del preámbulo de nuestra LCSP, recuerda que «[...] la influencia del ordenamiento comunitario regulador de la contratación pública en nuestro ordenamiento interno de la contratación de las Administraciones Pùblicas ha sido —desde hace cuatro décadas— y es capital y, lo que es aún más relevante, lo va a ser aún más en un futuro próximo».

¹¹ Como sostiene R. Fernández Acevedo, (2016), «Aspectos jurídicos de las técnicas e instrumentos para la contratación pública agregada», en AA.VV., *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público. Un análisis jurídico y económico* (coord. P. Valcárcel Fernández), Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, págs. 31 a 66 (pág. 47), «La regulación tanto de la contratación conjunta esporádica, como de la contratación transfronteriza aparece por vez primera en la Directiva 2014/24...». La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 5/2014, de 3 de marzo, al que se hará referencia más adelante, explica que: «La compra conjunta mediante cooperación no estaba prevista en la Directiva 2004/18, aunque esta técnica, que consiste en la agregación de demandas, se contenía en el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (COM (2011) 15 final), de 27 de enero de 2011».

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, principal norma comunitaria en esta materia, reconoce expresamente en su considerando 5 la libertad de los Estados miembros para elegir la forma de prestación de servicios mediante la que subvendrán a sus propias necesidades, en lo que constituye el punto de partida de la regulación que después efectúa la norma en su art. 12 que, tras dedicar sus tres primeros apartados a la colaboración público-público¹² vertical, ciñe su número 4 a la cooperación horizontal, que aquel incorpora por contraposición a los supuestos de colaboración vertical o institucionalizada, con medios propios¹³.

El citado art. 12.4, de preceptiva transcripción dada su indiscutible relevancia¹⁴, determina que:

Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;
- b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y
- c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20% de las actividades objeto de la cooperación¹⁵.

¹² Empleando la terminología utilizada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea SEC (2011) 1169 final, de 4 de octubre de 2011, sobre «la aplicación de la normativa de contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público)».

¹³ Huergo Lora, A. (2017), «Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 8, págs. 5 a 26 (pág. 7), disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10457>, sostiene en este contexto que la institución de la cooperación horizontal ha sido objeto de «[...] un desarrollo paralelo al de la figura de los «medios propios» («cooperación vertical»), aunque más tardío». Pese a que la figura de la cooperación vertical y su análisis excedan del objeto del presente trabajo, debe siquiera comentarse que se trata de una institución que abarca aquellos contratos adjudicados a una entidad pública por otra jurídicamente distinta, que no se consideran contratación pública si la entidad adjudicadora ejerce sobre la adjudicataria un control análogo al que lleva a cabo sobre sus propios servicios, siempre que esta última entidad realice la parte esencial de su actividad con la primera.

¹⁴ Por positivizar por vez primera, junto con las disposiciones equivalentes de las Directivas 2014/23 y 2014/25, la institución de la cooperación horizontal, en la que, además, se fundamenta la contratación conjunta esporádica.

¹⁵ Las reglas concretas para determinar este volumen de actividad residual del 20 % se detallan en el número 5 de este mismo art. 12 de la Directiva 2014/24, en idénticos términos que el art. 17.5 de la Directiva 2014/23.

El meritado precepto, que emplea una fórmula similar a la recogida en los arts. 17.4 y 28.4 de las Directivas 2014/23 y 2014/25, respectivamente, codifica la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a lo largo de los años, asumiendo, en particular, los criterios establecidos en la Sentencia *Hamburgo*, de 9 de junio de 2009¹⁶ que, junto con los propios de pronunciamientos posteriores¹⁷, resultan de especial interés, sobre todo por el carácter casuístico de la comprobación de las condiciones, de naturaleza acumulativa¹⁸, que una válida cooperación horizontal requiere.

En atención a lo expuesto, no cabe duda de que el derecho europeo admite la cooperación horizontal como vía para garantizar la prestación de un servicio público que, identificado con actividad administrativa y según expresamente señala el considerando 33 de la Directiva 2014/24:

¹⁶ En esta conocida sentencia, dictada en el asunto C-480/06, EU:C:2009:357, el TJUE declara conforme al derecho comunitario el acuerdo de cooperación celebrado entre cuatro condados de Baja Sajonia y los servicios de limpieza urbana de la ciudad de Hamburgo con el fin de obtener el derecho a utilizar las instalaciones de gestión de residuos construidas a instancia de esta última, que reservaría para ello una parte de la capacidad de la nueva instalación a cambio del pago de una contraprestación. Aunque existen numerosos y muy buenos análisis respecto de este pronunciamiento, es de interés el efectuado por J. A. Navarro Manich (2022), «La cooperación horizontal entre poderes adjudicadores como negocio excluido de la Ley de Contratos del Sector Público», en AA.VV., *La autoprovisión administrativa en la gestión de servicios públicos*, Madrid: Marcial Pons, págs. 113 a 144 (p. 116).

¹⁷ Los criterios contenidos en el caso *Hamburgo* fueron después estructurados por el TJUE en su Sentencia *Azienda*, de 19 de diciembre de 2012, dictada en el asunto C-159/11, EU:C:2012:817, tras la que vendrían otros pronunciamientos al respecto, como las sentencias *Piepenbrock*, de 13 de junio de 2013 (asunto C-386/11, EU:C:2013:385) y *Universidad de Hamburgo*, de 8 de mayo de 2014 (asunto C-15/13, EU:C:2014:303).

¹⁸ El TJUE, en el apartado 38 de su Sentencia *Piepenbrock*, de 13 de junio de 2013, op. cit., es claro al señalar que: «Todos los criterios mencionados son acumulativos, de manera que un contrato entre entidades públicas sólo podrá quedar excluido del ámbito de aplicación de la normativa de la Unión en materia de contratos públicos amparándose en esta excepción cuando dicho contrato cumpla todos los criterios mencionados». Los criterios a que se refiere este pronunciamiento son, fundamentalmente, los recogidos en el art. 12.4 de la Directiva 2014/24 con algunos matices jurisprudenciales, como que el acuerdo cooperador no conlleve transferencias financieras entre los poderes adjudicadores participantes, excepto las correspondientes al reembolso del coste real de las obras, servicios o suministros y, en aplicación del considerando 33 de la Directiva 2014/24, que el citado acuerdo cooperativo no beneficie a ninguna empresa privada respecto de sus competidores así como, finalmente, que la cooperación se base «[...] en un concepto cooperador», lo que implica su genuinidad según recuerda el TJUE en el apdo. 28 de la sentencia *Remondis II*, de 4 de junio de 2020, dictada en el asunto C-429/19, EU:C:2020:436, y en el párrafo 81 de su sentencia de 22 de diciembre de 2022, sobre los asuntos acumulados C-383/21 y C-384/21, EU:C:2022:1022, cuyos argumentos se dan por reproducidos.

«[...] puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido, como las tareas obligatorias o facultativas de las autoridades locales o regionales o los servicios conferidos a organismos específicos de Derecho público»¹⁹.

A partir de la cooperación horizontal así esbozada, excluida del ámbito de la contratación pública, como se ha visto, por mandato del art. 12.4 de la Directiva 2014/24, son el considerando 71 de esta norma y sus arts. 38 y 39 los que, sin perjuicio de otras referencias en el derecho comunitario, abordan de forma específica la contratación conjunta esporádica, segunda fase del negocio jurídico objeto de estudio, en una reglamentación transpuesta a nuestro derecho interno por el art. 31 de la LCSP en los términos a que seguidamente se hará referencia.

2. LA LCSP

Uno de los comentarios que con cierta asiduidad se repiten en relación con 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 (LCSP, en adelante), aplicable a las entidades locales por el carácter básico que propugna su disposición final primera, es la regulación tan prolífica que contiene en relación con determinados asuntos, en un *modus operandi* próximo, en ocasiones, al de los reglamentos de desarrollo²⁰.

No ocurre tal cosa, sin embargo, con la contratación conjunta esporádica, a la que la norma contractual mencionada apenas dedica de forma íntegra los apartados 2 y 3 de su art. 31²¹, sobre «Potestad de auto organización y sistemas de

¹⁹ De la misma opinión, F. J. Villar Rojas (2017), «Los contratos para la prestación conjunta de servicios públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, págs. 5 a 18 (pág. 10), disponible en: <https://doi.org/10.24965/realia.v0i7.10420>., que incluso va más allá al resaltar que «[...] dado el concepto amplio de servicios que emplea la legislación de contratos, es difícil encontrar actividades técnicas o materiales que queden fuera de la misma».

²⁰ En palabras de T. Cano Campos, (2018), «La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 48, págs. 12 a 67 (pág. 17), disponible en: <https://is.gd/C7a6ac>., «Además de extensa, la Ley es reglamentista en exceso, lo que la convierte en un texto de una gran complejidad interna, con preceptos plagados de continuas remisiones, excepciones y excepciones a las excepciones...».

²¹ Como señala F. Blanco López (2020), «Contratación conjunta esporádica», en AA.VV., *Planificación y racionalización de la compra pública* (coord. J. Pintos Santiago), Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, págs. 319 a 335 (pág. 324), «[...] la transposición de la directiva 24/2014 en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, es deficiente por

cooperación pública vertical y horizontal», frente a los tres preceptos que, como acaba de comentarse, le destina la Directiva 2014/24. Esta circunstancia, lejos de considerarse un inconveniente, puede servir para favorecer su puesta en marcha por las entidades subestatales y, dentro de estas, por las que integran el sector público local español.

Dejando a un lado, por su limitado o nulo impacto en este ámbito, las referencias que la LCSP contiene a la compra conjunta esporádica en su disposición adicional vigésima séptima, respecto al suministro de medicamentos y servicios sanitarios de salud, o en su disposición adicional trigésima primera, para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral; la norma española ni siquiera transpone el art. 39 de la Directiva 2014/24, sobre compra conjunta transfronteriza, ausencia después corregida en virtud del art. 90 del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, en cuyo art. 89, además, se regula la contratación conjunta esporádica en sectores especiales, transponiendo, en esta ocasión, la Directiva 2014/25 sin novedades al respecto²².

3. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA

Como se ha adelantado, el escaso texto que, sobre esta materia, contiene la LCSP, puede beneficiar la implementación de este sistema contractual en el ámbito local, pues, entre otras cosas, la insuficiente previsión normativa permite abrir una interesante ventana regulatoria a las comunidades autónomas, especialmente para configurar aquel mecanismo a modo de instrumento estratégico más allá de la provisión de bienes, obras y servicios, en desarrollo de una normativa estatal dictada como legislación básica al amparo del art. 149.1.18.^a de la Constitución Española, en los términos de la disposición final primera de la LCSP, sobre títulos competenciales.

Así lo han hecho unas pocas regiones. Algunas sin aportaciones de relieve, como Navarra, que pese a la competencia legislativa que ostenta de modo exclusivo en materia de contratación pública en virtud del art. 49.1.d) de su Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (LORAFNA), regula la contratación conjunta esporádica con limitada ambición en el art. 11 de su Ley foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (*BOE*, 108, de 4 de mayo de 2018), en el que, sin más valor añadido que el anudado a su propia existencia, únicamente reproduce el tenor literal del art. 38 de la Directiva 2014/24.

insuficiente respuesta a la necesaria regulación de las cuestiones procedimentales singulares que plantea esta modalidad contractual [la contratación conjunta esporádica].

²² Según se explica en el preámbulo del Real Decreto-Ley 3/2020, con esta norma se pretendía evitar que el TJUE, a causa de sendos recursos previos interpuestos por la Comisión Europea, condenase al Reino de España por la incompleta transposición de las Directivas 23/2014 y 25/2014, en cuya virtud la Comisión había solicitado la imposición de multas coercitivas diarias a nuestro país.

Otras autonomías sí incorporan elementos novedosos en su normativa de desarrollo, cual es el caso de Aragón, en cuyo art. 21.3 de su Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública (*BOE*, 108, de 6 de mayo de 2023), sobre el que se volverá más adelante, determina el contenido que ha de tener el acuerdo de contratación conjunta a formalizar por los órganos de contratación; o la comunidad de Galicia, que adelantándose al legislador estatal e incluso, por unos meses, al comunitario, fue la primera en incorporar, a través del art. 8 de su Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico (*BOE*, 39, de 14 de febrero de 2014), el concepto jurídico de autoprovisión administrativa, sobre el que, en puridad, se apoya la libertad de elección que propugna el considerando 5 de la Directiva 2014/24, a que antes se ha hecho referencia²³.

En buena dirección apunta asimismo Cataluña, cuyo Gobierno aprobó, en el marco del art. 334.8 de la LCSP y con fecha 30 de agosto de 2022, la «Estrategia catalana de mejora de la compra pública» (2022-2026)²⁴. Su eje número 5, sobre «Compra pública con dimensión territorial», incluye el objetivo operativo 5.2.1 que, denominado «Fomentar la colaboración entre los entes locales en materia de contratación pública», contempla como acción, aún pendiente de concreción, el «Desarrollo de la contratación conjunta esporádica que se regula en los apartados 2º y 3º del art. 31 de la LCSP, estableciendo una tramitación específica».

III. LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La propia locución de «contratación conjunta», indica ya, como premisa, la gestión compartida de un determinado procedimiento contractual y, por tanto, la concurrencia de distintos poderes adjudicadores, lo que debe distinguirse, para empezar, de la fusión de varios objetos contractuales en un único contrato, como

²³ El considerando 5 de la Directiva 2014/24 recuerda que «[...] ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a [...] externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva», lo que, en palabras de C. A. Amoedo Souto (2018a), «La colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público», *Anuario del Gobierno Local*, 1, págs. 263 a 298 (pág. 273), disponible en: <https://is.gd/15U6GA>, equivale «[...] a reconocer la autoprovisión administrativa, en sus versiones horizontal y vertical, como una opción lícita y compatible con el derecho derivado comunitario». Se postula aquí, por tanto, un concepto jurídico de autoprovisión amplio, que incluye tanto los sistemas de cooperación público-público horizontal no institucionalizada como los de cooperación vertical institucionalizada (negocios *in house providing*).

²⁴ Disponible en: <https://is.gd/Gvfpj6>.

ocurre en la contratación conjunta de la redacción del proyecto y la ejecución de la obra del art. 13.1.a) de la LCSP, sin perjuicio de que, también, del resultado de esta modalidad contractual pudieran beneficiarse una pluralidad de entidades si la misma se abordara a través de cualesquiera de los sistemas de contratación objeto de estudio.

Y es que, en efecto, la contratación conjunta esporádica o específica, a la que de manera indistinta se hace referencia en estas líneas con términos como compras agregadas o adquisiciones conjuntas de carácter esporádico, no deja de ser sino una forma solidaria de abordar los contratos públicos que, situada en el marco de la colaboración administrativa, aplica sin excepción la normativa contractual, aunque la concreción de alguno de sus aspectos operativos resulte inevitable como consecuencia de la insuficiente respuesta que, a determinadas cuestiones, ofrecen los textos legales.

El adjetivo «esporádica» apunta a su carácter ocasional, sin pretensión alguna de permanencia más allá de la vigencia asociada a la duración del contrato proyectado, como correlato de la cooperación horizontal no institucionalizada a que se anuda, que, a diferencia de lo que ocurre en la vertical, no requiere la creación de un ente al que se hagan encargos, pues en su virtud los poderes adjudicadores cooperan directamente entre sí, mediante un acuerdo que será analizado en las páginas subsecuentes.

Si bien el TJUE, a partir de la Sentencia *Porin kaupunki*, de 18 de junio de 2020, dictada en el asunto C-328/2019, EU:C:2020:483, otorgó carta de naturaleza a la posibilidad de combinar o utilizar conjuntamente las dos fórmulas colaborativas (vertical y horizontal), lo que, en el ámbito local, ya contaba con la aquiescencia de algún órgano consultivo²⁵, las presentes líneas se centran en la contratación intersubjetiva desarrollada en pie de igualdad por entidades locales completamente autónomas, aún menos frecuente y, por tanto, más inexplorada.

2. ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN

Sin perjuicio de que, como acaba de afirmarse, el destinatario principal de estas páginas sean las entidades que conforman la Administración local, en cuanto a su ámbito subjetivo, la contratación conjunta esporádica puede articularse, sin límite alguno en virtud de tipología o forma jurídica, entre cualquiera de los poderes adjudicadores contemplados en el art. 3 de la LCSP, teniendo aquellas tal

²⁵ Es el caso del Informe 5/2014, de 3 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al que se acudirá de nuevo más adelante, que se pronunciaba positivamente sobre la posibilidad de que el Ayuntamiento de Barbastro y su Patronato Municipal de Deportes contratasen conjuntamente distintas prestaciones de interés común como los servicios de limpieza de inmuebles, correo o telefonía, o el suministro de combustible para sus vehículos.

consideración por establecerlo así el apdo. 3.a) de este precepto en relación con sus epígrafes 2.a) y 1.a).

En una extensión del rasgo anterior al ámbito objetivo, tampoco hay limitación alguna en el objeto de la contratación conjunta esporádica, esto es, en el qué contratar bajo esta fórmula, que, por tanto, podrá abarcar la totalidad de tipos contractuales previstos en la normativa vigente²⁶, incluso servicios complementarios o aspectos accesorios o auxiliares²⁷.

Así lo establece el primer párrafo, inciso final, del considerando 33 de la Directiva 2014/24, que señala que «los servicios prestados por los distintos poderes participantes no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios». En idéntico sentido, el último párrafo del considerando 47 de la Directiva 2014/23, determina que «mientras se hayan contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, no es necesario que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales»²⁸.

El interés público es, o debe ser, la causa primigenia de la colaboración, sin perjuicio de que, en un plano más concreto, este tipo de compra conjunta pueda dar respuesta a múltiples circunstancias, si se quiere, más básicas, tan-

²⁶ Blanco López (2020, pág. 327), cuyo criterio se comparte, coincide en la ausencia de limitaciones sobre qué se contrata conjuntamente, especificando que: «Obras, servicios o suministros pueden ser el objeto de la compra conjunta e incluso un objeto contractual complejo que daría lugar a un contrato mixto. No veo dificultad que pudiera producirse una compra conjunta en el marco de una concesión de obra o de servicios cuando el servicio público sea de competencia o implique a diferentes Administraciones públicas».

²⁷ Lo anterior, empleando la argumentación de Villar Rojas (2017, págs. 11-12), «[...] obliga a admitir que las actividades susceptibles de colaboración son cualesquiera de la competencia o responsabilidad de las entidades públicas que cooperen, incluyendo las prestaciones propias de obras y de servicios públicos, por emplear un concepto amplio de la actividad administrativa. Ahora bien, aun con esa amplitud, lo singular es que todas esas tareas se combinen por razones como la viabilidad —incluso financiera— de los servicios, la calidad y regularidad de las prestaciones, la innovación o la mejora ambiental, la asistencia entre Administraciones, o cualesquiera otras finalidades públicas, más allá del intercambio de prestaciones entre ellas que pueda tener lugar».

²⁸ Para R. Rivero Ortega (2019), «Contratación conjunta esporádica», en J. M. Martínez Fernández (coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LR/SP y la LRSAL* (págs. 581-597), Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer España S.A. (pág. 589): «Esta posibilidad convertiría tendencialmente a unas entidades públicas en prestadoras de servicios o realizadoras de actividades en beneficio de otras, lo cual ha de hacerse, como señala la propia directiva [2014/24] desde un afán exclusivamente cooperador y en pos del interés público. No debe mediар, pues, en ningún caso, ánimo de lucro y perjuicio a la competencia entre empresas privadas».

tas o más como entidades locales existen y como competencias estas ejercen²⁹. Ese interés público ha de ser, además, compartido por todos y cada uno de los poderes adjudicadores intervenientes, sin que pueda reputarse válida una colaboración de esta naturaleza si unas entidades persiguen el objetivo de interés público y otras, en cambio, buscan simplemente un interés económico o de mercado³⁰, tal y como se deriva del art. 12.4, letra b), de la Directiva 2014/24, antes transcrita.

La colaboración puede adoptar múltiples formas que oscilan entre la participación de todos los poderes adjudicadores en el desarrollo del procedimiento contractual y la gestión íntegra de ese procedimiento por uno solo de ellos en nombre y por cuenta de los demás, pudiendo llegar a ultimarse un único contrato público para todas las entidades implicadas.

La amplitud que a ello subyace intentará acotarse, con fines sistemáticos, a partir de las posibilidades que en el próximo apartado se abordan, sin perjuicio de que, incluso en el desarrollo práctico de los tres sistemas que, como podrá observarse, se postulan, puedan aparecer otros procesos de compra conjunta tan legítimos como los que se analizan³¹.

IV. LAS DOS FASES DE LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA

La contratación conjunta específica ha de llevarse a cabo por las entidades locales de modo secuencial, en dos fases, de manera que, tras la primera, de naturaleza precontractual y puramente colaborativa, en la que han de establecerse los términos de la unión que se pretenda forjar entre las entidades intervenientes para enfrentar los objetivos comunes, tenga lugar la segunda, propiamente contractual.

²⁹ Blanco López (2020, pág. 321), apunta a «[...] la complejidad técnica del objeto contractual que requiere aunar esfuerzos y conocimientos, la proximidad territorial en el ámbito de actuación de los poderes adjudicadores, el impulso conjunto de proyectos europeos financiados por fondos de desarrollo (infraestructuras, telecomunicación, etc.), la actuación en ámbitos con una configuración homogénea como el sanitario o la gestión de residuos, el desarrollo de la investigación e innovación, la generación de economías de escala mediante la agregación o motivaciones más domésticas como el uso compartido de un edificio u otras necesidades de lógica de funcionamiento compartido».

³⁰ Una explicación más completa de este extremo es la efectuada, al hablar de la cooperación horizontal, por J. A. Navarro Manich (2022, pág. 125).

³¹ Téngase en cuenta que, según aduce Blanco López (2020, pág. 321), se trata de «[...] proyectos singulares, con objetos singulares y características operativas singulares», lo que dificulta cualquier sistematización que pretenda emprenderse.

1. PRIMERA FASE: LA COOPERACIÓN HORIZONTAL. LA NATURALEZA DE LOS ACUERDOS DE PRESTACIÓN CONJUNTA

El art. 12.4 de la Directiva 2014/24, como antes se ha visto, perfila un contrato público al que, previamente, su considerando 33 denomina, quizás de forma equívoca³², «contrato para la prestación conjunta de servicios públicos». Según explica el TJUE en el apdo. 33 de su Sentencia *ISE-Colonia*, de 28 de mayo de 2020, dictada en el asunto C-796/18, EU:C:2020:395, el mencionado precepto:

«[...] no puede tener el efecto de privar de su condición de contrato público a la cooperación entre poderes adjudicadores. Su efecto se limita únicamente a excluir tal contrato de la aplicación de las normas de contratación normalmente aplicables».

Pese a lo anterior, en la transposición de la Directiva 2014/24 nuestro ordenamiento interno no ha acogido que la cooperación horizontal deba establecerse a través de un contrato público³³ sino que, por el contrario, el art. 31.1.b) de la LCSP señala que las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí, entre otras formas, «mediante sistemas de cooperación horizontal [...], previa celebración de los correspondientes *convenios*³⁴, en las condiciones y con los límites que se establecen en el apartado 1 del art. 6» (cursivas añadidas).

Y así, el art. 6.1 de la LCSP, en consonancia en este aspecto con lo previsto en los arts. 47.1 y 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³⁵ (LRJSP, en lo sucesivo), excluye de su ámbito de aplicación «[...] los convenios [celebrados entre poderes adjudicadores], cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas admi-

³² Así califica Amoedo Souto (2018a, pág. 271) la denominación comunitaria de esta figura.

³³ Sobre esta cuestión, entre otros autores, B. Noguera de la Muela (2022), «Los contornos de la autoprovisión administrativa en la gestión de los servicios públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18 (págs. 49 y 50), disponible en: <https://doi.org/10.24965/realal.11119>.

³⁴ En efecto, los acuerdos de cooperación se celebran por los poderes adjudicadores con la finalidad de colaborar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones a desarrollar para la consecución de un objetivo común de interés público.

³⁵ El tercer párrafo del art. 47.1 de la LRJSP determina que: «Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público». En idéntico sentido, el art. 50.1 de la citada norma, al regular los trámites preceptivos para la suscripción de convenios, exige que los mismos se hagan acompañar de una memoria justificativa en la que se analice, entre otros extremos, «[...] el carácter no contractual de la actividad en cuestión».

nistrativas especiales»³⁶ (el resaltado es añadido), siempre que, además, concurran tres condiciones, que se recordarán por corresponderse con las recogidas en el art. 12.4 de la Directiva 2014/24, antes transcrita:

- a) Que las entidades intervenientes no tengan vocación de mercado, la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 % de las actividades objeto de colaboración, para cuyo cálculo habrán de tomarse en consideración los extremos que el mismo precepto especifica.
- b) Que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común.
- c) Que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

Más allá de reconocer las dificultades que, en este caso, añade la normativa española al impedir que el contenido de los convenios pueda estar comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales³⁷; procede efectuar una interpretación de esas normas desde la óptica comunitaria³⁸, por lo que, aprovechando el mismo concepto amplio de contrato³⁹

³⁶ Esto es, aquellos que no tengan por objeto una obra, un servicio, un suministro, una concesión de obra o una concesión de servicios.

³⁷ Sobre este extremo es interesante la reflexión que efectúa A. Huergo Lora (2020), «La cooperación horizontal mediante convenios después de las sentencias ISE y Remondis 212/06/2020», disponible en: <https://is.gd/3krdo5>, quien plantea que «[...] si los convenios tuviesen, realmente, un objeto no contractual, ni el TJUE ni la Directiva se ocuparían de ellos, porque no entrarían para nada en conexión con los contratos. Y, por la misma razón, ninguna empresa se sentiría afectada o perjudicada por ellos, mientras que, en la realidad, sí que se han sentido afectadas y han iniciado pleitos, en los que se ha ido creando la jurisprudencia en la materia».

³⁸ Analizando esta cuestión, Villar Rojas (2017, pág. 16), afirma con contundencia que «Es jurisprudencia reiterada que el criterio de interpretación de las normas sobre contratación pública es el propio Derecho Europeo, de modo que el sentido y el alcance de la exclusión de los convenios entre Administraciones públicas debe acomodarse a los principios y las reglas de ese ordenamiento». En el mismo sentido, J. M. Gimeno Feliú (2020), «Las fronteras del contrato público: depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del Derecho europeo», *Revista española de derecho administrativo*, 205, págs. 19 a 60, disponible en: <https://is.gd/V57RDv>, subraya que «[...] el concepto de contrato es materia propia del Derecho comunitario y debe recibir un tratamiento uniforme en todos los países miembros».

³⁹ Tanto D. Santiago Iglesias (2015), «Las relaciones de colaboración entre poderes adjudicadores excluidas de la normativa de contratación del sector público», *Revista General de*

utilizado por el TJUE, que define esta figura como «*cualquier convenio entre dos personas diferentes*»⁴⁰, ha de dejarse de lado la arquetípica distinción entre convenio y contrato, irrelevante a la luz de las directivas comunitarias, a cuyos ojos poco importa el *nomen iuris*⁴¹, e ir a la causa *colaborativa*⁴², en virtud de la cual el negocio jurídico cooperador sólo puede calificarse como convencional⁴³ en tanto en cuanto la causa del negocio sea la colaboración en el logro de un objetivo de interés público, común a las partes, siempre que, además, concurran las tres condiciones contempladas en las letras a), b) y c) del art. 6.1 de la LCSP, de coincidencia plena, como se ha visto, con las previstas en el art. 12.4 de la Directiva 2014/24.⁴⁴

Derecho Administrativo, 38, disponible en: <https://is.gd/vFXsJ6>, como Vilalta-Reixach, M. (2016), «Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, págs. 83 a 114, disponible en: <https://is.gd/nCWDaI>, entre otros autores, analizan este concepto amplio de contrato, para el que la primera acuña el término «supracontrato».

⁴⁰ Véase el apartado 49 de la Sentencia *Teckal*, de 18 de noviembre de 1999, asunto C-107/98, EU:C:1999:562, o el apdo. 32 de la Sentencia *Carbotermo SpA*, de 11 de mayo de 2006, asunto C-340/04, EU:C:2006:308.

⁴¹ A este respecto, J. M. Gimeno Feliú (2013), «La contratación conjunta y las fórmulas de cooperación como mecanismos de gestión eficiente de la organización en el modelo local», en AA.VV., *Observatorio de Contratos Públicos*, 2012 (coord. M. A. Bernal Blay), Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, págs. 23 a 85 (pág. 80), sostiene que si un negocio jurídico cumple los requisitos que la legislación y la jurisprudencia europea exigen para apreciar la existencia de un contrato, deberá recibir el tratamiento jurídico de los contratos, siendo irrelevante la denominación que se le otorgue.

⁴² Gimeno Feliú (2013, pág. 80), entre otros autores, desarrollan esta idea poniendo el acento en que la finalidad del convenio no es recibir una prestación de mercado sino la colaboración administrativa para cumplir fines públicos.

⁴³ Un exhaustivo análisis de esta cuestión que, probablemente, excedería del objeto de estas líneas, puede consultarse en Santiago Iglesias (2015), Pascual García (2016, págs. 157 a 186) y Vilalta-Reixach (2016, págs. 83 a 114). Amoedo Souto (2018a, pág. 285), por su parte, puntualiza con tino que la causa del negocio jurídico no debe interpretarse en los términos del art. 1274 del Código Civil, sino en el sentido del art. 2.1 *in fine* de la LCSP, que establece que «Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta», razón por la que, para este autor, cuyo argumento se acoge, «[...] la onerosidad gira aquí en torno a la obtención del beneficio económico por las partes, de modo que la simple compensación de gastos que excluya un margen de beneficio no daría lugar a la existencia de un contrato oneroso. De ahí que en los negocios jurídicos cooperativos no pueda existir beneficio económico para sus partes».

⁴⁴ Utilizando las palabras de Santiago Iglesias (2015), «[...] un negocio jurídico tendrá naturaleza convencional cuando, aun coincidiendo su objeto con el de cualquiera de los contratos regulados en la LCSP, los poderes adjudicadores intervenientes lo celebren con la finalidad de cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones

Con la finalidad de determinar el contenido de este convenio cooperativo que, con naturaleza diferente a la del protocolo general de actuación previsto en el art. 47.1 de la LRJSP⁴⁵, tiene como objeto principal el establecimiento del marco de colaboración para la contratación conjunta posterior; puede servir de referencia, según apunta Blanco López (2020: 330), cuanto dispone el art. 12.2 del Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión 1082/2013/UE (*DOUE* 314, de 6 de diciembre de 2022), que señala que: «El procedimiento de contratación conjunta a que se refiere el apartado 1 irá precedido de un acuerdo de adquisición conjunta entre las partes que determine las disposiciones prácticas de dicho procedimiento y el proceso de adopción de decisiones relativas a la elección del procedimiento, al procedimiento de contratación conjunta a que se refiere el apartado 3, letra c), a la evaluación de las ofertas y a la adjudicación del contrato».

Resulta muy orientativo, asimismo, el contenido convencional establecido a estos efectos por el legislador aragonés en el art. 21.3 de su Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública, que incluye en aquel los aspectos que seguidamente se transcriben:

- a) Reparto de competencias en la gestión de cada fase del procedimiento de licitación y ejecución del contrato, identificando a la entidad o entidades que asumen las funciones de órgano de contratación; la elaboración de los pliegos en su caso, así como la tramitación del procedimiento hasta la adjudicación y formalización del contrato; la responsabilidad en la ejecución y liquidación del contrato.
- b) El procedimiento de contratación elegido.

que pretendan desarrollar en el ámbito de sus competencias, es decir, cuando persigan un objetivo común de interés público, mientras que el negocio jurídico de que se trate tendrá naturaleza contractual cuando con él se persiga, prevalentemente, el lucro una de las partes».

⁴⁵ Aunque con carácter no básico, el art. 323 de la LCSP, sobre órganos de contratación estatales, apunta en su número 5 a que, en estos casos, la administración del procedimiento pueda quedar recogida de manera indistinta en un previo convenio o protocolo de actuación, de lo que, además, se hace eco la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 51/18, de 10 de diciembre de 2018, sobre «Acuerdos marco y contratación conjunta esporádica de las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social. IBERMUTUAMUR»; en opinión de quien suscribe la figura del protocolo general de actuación debería quedar descartada desde el momento en que el instrumento de colaboración previa que postula el mecanismo de contratación conjunta esporádica no comporta meras declaraciones de intención de contenido general, sino que, antes al contrario, en su virtud han de formalizarse auténticos compromisos jurídicos concretos y exigibles, algunos, como podrá comprobarse, de contenido económico.

- c) El sistema de seguimiento de cada una de las fases de la licitación y el control de la ejecución de la contratación.
- d) La forma de financiación de la licitación conjunta y el sistema de pago al contratista.
- e) En su caso, la titularidad de las obras o suministros resultantes».

El ámbito material así definido, según puede observarse, contempla aspectos del propio proceso de contratación que, en los mismos términos, habrán de recoger después los pliegos de condiciones que rijan el procedimiento contractual. No se trata de una lista cerrada sino todo lo contrario, pues sin duda es éste el lugar oportuno para delimitar con precisión las obligaciones que asumirán de forma conjunta o individual cada poder adjudicador y regular algunos aspectos con el propósito de asegurar que el procedimiento común llegue a buen término.

2. SEGUNDA FASE: LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA INTERLOCAL

El art. 31⁴⁶ de la LCSP establece en su apartado 1.b) que las entidades pertenecientes al sector público «podrán cooperar entre sí de alguna de las siguientes formas, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual: [...] b) Mediante sistemas de cooperación horizontal [...], previa celebración de los correspondientes convenios, en las condiciones y con los límites que se establecen en el apartado 1 del art. 6».

Llegados a este punto, es claro que los servicios públicos *lato sensu*, definidos como toda prestación realizada por las entidades públicas, incluyendo las locales, en el ejercicio de sus competencias⁴⁷, pueden ser ejecutados de manera conjunta

⁴⁶ C.A. Amoedo Souto (2018b), «En torno al concepto jurídico de autoprovisión administrativa: dimensión europea y desajustes internos», *Revista de Administración Pública*, 205, págs. 81 a 129 (pág. 119), disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.03>, (y también, entre otras publicaciones, en 2018a, pág. 289) considera que este precepto «[...] traza el mapa de las posibles formas de cooperación pública, sin contenido contractual, entre las entidades pertenecientes al sector público. Se trata de un precepto paradójico, que no debería figurar en la ley de contratos, sino probablemente en la Ley 40/2015, dado que desarrolla y complementa lo previsto por el art. 6, que precisamente excluye estos negocios cooperativos del ámbito de la LCSP».

⁴⁷ Desde este punto de vista, lo relevante es que la tarea a realizar de forma conjunta se ejecute en el ejercicio de una competencia legalmente atribuida, lo que en el caso de la Administración local incluye, además de los servicios obligatorios del art. 26 de la LRBRL, tanto las competencias propias de los arts. 25 y 36 de la misma norma como las delegadas por el Estado o las comunidades autónomas (art. 27 LRBRL) o las distintas a las propias y delegadas (art. 7.4 LRBRL). Villar Rojas (2017: 10) efectúa un análisis sobre este extremo en el contexto de una de las condiciones determinantes de la cooperación horizontal, la misión de servicio público común a las partes.

entre estas entidades mediante la fórmula organizativa convencional que, excluida de la LCSP cuando se den las tres condiciones previstas en su art. 6.1, habrá de regirse por la LRJSP⁴⁸ en defecto de régimen jurídico propio⁴⁹ y en la medida en que esta norma no menoscabe las singularidades que a la institución de la cooperación horizontal se anudan⁵⁰, en el bien entendido de que el objeto último del convenio no ha de ser la contratación en sí misma, sino establecer la cooperación y desarrollar el modo en el que esta tendrá lugar, concretando sus efectos y, con ello, los derechos y obligaciones de las partes⁵¹.

Además del reseñado apdo. 1, el art. 31 de la LCSP, en sus epígrafes 2 y 3, completa la regulación en el aspecto que nos ocupa del modo que sigue, transponiendo a nuestro derecho interno el art. 38 de la Directiva 2014/24 que, bajo la rúbrica «contratación conjunta esporádica», presenta similar redacción:

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, las entidades pertenecientes al sector público podrán, en todo caso, acordar la realización conjunta de contrataciones específicas.

3. Cuando un procedimiento de contratación se desarrolle en su totalidad de forma conjunta en nombre y por cuenta de varias entidades, estas tendrán la responsabilidad conjunta del cumplimiento de sus obligaciones. Ello se aplicará

⁴⁸ Como comenta Amoedo Souto (2018b, págs. 102 y 103) respecto del derogado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, con apreciaciones no obstante extrapolables a la actualidad; la LRJSP está destinada a colmar, al menos parcialmente, la remisión a normas especiales que se deriva de la exclusión de estos negocios por el art. 6.1 de la LCSP.

⁴⁹ De conformidad con el art. 4 de la LCSP que, intitulado «Régimen aplicable a los negocios jurídicos excluidos», determina que: «Las relaciones jurídicas, negocios y contratos citados en esta sección [arts. 4 a 11] quedan excluidos del ámbito de la presente Ley, y se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse».

⁵⁰ Así lo considera Villar Rojas (2017, pág. 17). Por su parte, como afirma Amoedo Souto (2018b: 289), «La regulación en sede contractual de los convenios nos obliga a trabajar «en estéreo» con las reglas básicas previstas por la Ley 40/2015, teniendo siempre presente que, en caso de posibles antinomias, los conflictos entre las normas básicas reguladoras de los convenios de colaboración deberán resolverse... con el criterio de la *lex posterior derogat lex anterior*, dando prevalencia, por tanto, a las normas contenidas en la Ley 9/2017.»

⁵¹ Como sostiene M.A. Bernal Blay (2011), «La cooperación interadministrativa horizontal como fórmula de organización. Su articulación en el ámbito local desde la óptica del Derecho de los contratos públicos», en AA.VV., *La organización Local. Nuevos Modelos* (coord. J. M. Gimeno Feliú), Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, págs. 361 a 374 (pág. 368), cuyas palabras ilustran con acierto lo que en este punto pretende explicarse «[...] la cooperación interadministrativa no prejuzga la eventual convocatoria de una licitación cuando sea necesaria para el desarrollo de la cooperación, al igual que sucede con la actividad contractual de los medios propios».

también en aquellos casos en que una sola entidad administre el procedimiento, por cuenta propia y por cuenta de las demás entidades interesadas.

Cuando un procedimiento de contratación no se desarrolle en su totalidad en nombre y por cuenta de las entidades interesadas, estas solo tendrán la responsabilidad conjunta por aquellas partes que se hayan llevado a cabo conjuntamente. Cada entidad será única responsable del cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las partes que lleve a cabo en su propio nombre y por cuenta propia.

La amplitud del precepto transcrita, de carácter básico de conformidad con la disposición final primera de la LCSP, en virtud del cual «las entidades pertenecientes al sector público podrán en todo caso, acordar la realización conjunta de contrataciones específicas», invita a pensar en un sistema de contratación conjunta esporádica de *numeris apertus* que, como explica el segundo párrafo del considerando 71 de la Directiva 2014/24, «[...] puede adoptar múltiples formas, que van desde la contratación coordinada mediante la preparación de especificaciones técnicas comunes para las obras, suministros o servicios que vayan a ser contratados por una serie de poderes adjudicadores, siguiendo cada uno de ellos un procedimiento de contratación independiente, hasta aquellas situaciones en que los poderes adjudicadores interesados sigan conjuntamente un procedimiento de contratación, bien mediante una actuación conjunta, bien confiando a un poder adjudicador la gestión del procedimiento de contratación en nombre de todos los poderes adjudicadores».

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón concreta ese régimen de solidaridad contractual en su Informe 5/2014, de 3 de marzo⁵², cuyas consideraciones, aunque con apoyo en las esgrimidas aún antes por la entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, en su Informe 12/2012, de 30 de noviembre⁵³, mantienen incólume su vigencia al tener como referencia el texto de la actual Directiva 2014/24, de 26 de febrero.

Así, al menos en un plano teórico, ambos órganos consultivos plantean *dos tipos de sistemas de contratación conjunta esporádica*, en función de si del procedimiento tramitado se deriva un único contrato para todas las entidades intervenientes o, por el contrario, aquel da lugar a tantos contratos como entidades hayan intervenido.

El primer sistema tendría un único supuesto, la *contratación conjunta para la compra agregada*, por la que un único órgano de contratación llevaría a cabo, en nombre propio y del resto de entidades intervenientes, en virtud del convenio de cooperación previamente celebrado, una única licitación⁵⁴ que daría como resul-

⁵² Disponible en: <https://is.gd/0hplps>.

⁵³ Disponible en: <https://is.gd/vdzDQ7>.

⁵⁴ De conformidad con el art. 157 de la LCSP, la fase de licitación va referida, de modo específico, a la parte del procedimiento contractual que concluye con la propuesta de adjudicación.

tado un solo contrato, eventualmente dividido en lotes, adjudicado y formalizado por ese órgano de contratación en favor de todas ellas.

El *segundo sistema*, la *licitación conjunta*, que genera tantos contratos como entidades participantes, albergaría dos posibilidades. Mediante la *primera*, con *adjudicación plural*, todas y cada una de las entidades públicas intervenientes actuarían como órgano de contratación y tramitarían un procedimiento contractual en el que, a partir de la licitación en común, se produciría el mismo número de adjudicaciones individuales y de contratos independientes que entidades públicas hubiesen concurrido.

En virtud de la *segunda*, con *adjudicación unitaria*, que combina aspectos de las dos opciones que la preceden en el presente análisis, una de las entidades intervenientes es la encargada por el resto de tramitar el procedimiento licitatorio, esta vez sí, incluida su adjudicación, formalizándose de nuevo, de forma separada, tantos contratos como entidades públicas hubiesen participado, las cuales pasarían a ser entidades contratantes de sus contratos respectivos.

Lo expuesto se sintetiza, para su mejor comprensión, en la tabla 1 comparativa:

Tabla nº1. Sistemas de contratación conjunta esporádica

SISTEMAS DE CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA			ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	LICITA-CIÓN	ADJUDI-CACIÓN	FORMALI-ZACIÓN	RESULTADO
1	Contratación conjunta		Uno	Una	Una	Una	Un contrato
2	Licitación conjunta	1 ^a	Con adjudicación plural	Varios	Varias	Varias	Varios contratos
		2 ^a	Con adjudicación unitaria	Uno	Una	Varias	

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa y doctrina existentes.

Además, por apuntarlo así la dicción literal del segundo párrafo del considerando 71 de la Directiva 2014/24, cabría añadir un *tercer sistema* circunscrito a una fase preliminar a la propia de preparación del contrato o a esta, que podría consistir en la realización conjunta de las consultas preliminares del mercado reguladas en el art. 115 de la LCSP, o en la colaboración interadministrativa para la preparación conjunta de especificaciones técnicas comunes para las obras, suministros o servicios que fueran a contratarse por las distintas entidades, cada una de las cuales seguiría a continuación, en ambos casos, su propio procedimiento de contratación de modo independiente.

Los tres sistemas, en sus formas concretas, son manifestación de una cooperación específica entre poderes adjudicadores, de carácter esporádico, que,

pese a sus distintos grados de intensidad, ni exige una estructura estable en tanto emplea los servicios existentes en cada Administración, ni obliga a su utilización de manera ordinaria sino solo para las prestaciones en que así se haya convenido previamente, en este caso, por las entidades locales interesadas⁵⁵.

El régimen de atribución de responsabilidades, como se ha visto, es el previsto en el art. 31.3 de la LCSP, que deslinda con nitidez las partes del procedimiento en las que la responsabilidad será compartida, de aquellas otras en las que cada entidad participante habrá de responder individualmente de la observancia de la normativa vigente.

En este sentido, la responsabilidad, también en su vertiente económico-presupuestaria⁵⁶, será conjunta cuando el procedimiento se desarrolle en su totalidad de forma conjunta, en nombre y por cuenta de todas las entidades públicas intervenientes, así como cuando una sola de ellas administre el procedimiento por cuenta propia y en nombre de las demás.

En aquellos casos en los que, por el contrario, el procedimiento de contratación no se desarrolle en su totalidad en nombre y por cuenta de las entidades públicas participantes, estas solo tendrán la responsabilidad conjunta por aquellas partes que se hayan llevado a cabo conjuntamente, siendo cada entidad, individualmente considerada, la única responsable del cumplimiento de sus obligaciones con respecto a aquellas porciones del procedimiento que haya realizado en su propio nombre y por su cuenta.

3. LA TRAMITACIÓN SECUENCIAL DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPECÍFICA POR LAS ENTIDADES LOCALES. ASPECTOS SINGULARES

Según ha quedado patente, la contratación conjunta específica ha de realizarse por las entidades locales de modo secuencial, en dos fases, de manera que la segunda, en cualquiera de sus posibles variantes, solo puede producirse una vez ultimada la primera, a la que sucede.

3.1. *La primera fase*

Con carácter general, el procedimiento a seguir en esta primera etapa habrá de regirse por los dictados que, respecto de la figura convencional, se establecen

⁵⁵ Tales características son reconocidas de forma pacífica por la doctrina. Al respecto puede consultarse, por ejemplo, T. Moreo Marroig (2016), «Aspectos económico-presupuestarios de las técnicas e instrumentos para la compra agregada», en AA.VV., *Compra conjunta y demanda agregada en la contratación del sector público. Un análisis jurídico y económico* (coord. P. Valcárcel Fernández), Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, págs. 67 a 127 (pág. 74) y, en el prólogo de la misma obra, J. M. Gimeno Feliú (2016, pág. 27).

⁵⁶ Moreo Marroig (2016, pág. 74).

en los arts. 47 y siguientes de la LRJSP, lo que implicará la obligatoria emisión, a la vista del borrador del texto del convenio que se proponga, además del informe de la Secretaría⁵⁷ y de la Intervención⁵⁸, de la memoria justificativa⁵⁹ y de la propuesta de acuerdo para, en su caso, recabar a continuación el dictamen preceptivo de la Comisión Informativa que proceda⁶⁰, elevándolo al Pleno Corporativo de cada entidad con vistas a su posterior aprobación.

A criterio de quien suscribe, la aprobación del convenio requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros del plenario, de conformidad con el art. 47.2.h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁶¹ (LRBRL en lo sucesivo), que exige tal respaldo para los acuerdos a adoptar en materia de «Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente», lo que incluye todos aquellos acuerdos por los que una entidad del sector público realice actuaciones por cuenta de otra⁶².

De lo anterior se deduce la existencia, en este contexto, de dos categorías de entes en función del rol, dominante o no, que cada uno de ellos asuma en el negocio jurídico cooperador, debiendo distinguirse por tanto entre el organismo

⁵⁷ En aplicación del art. 3.3.c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

⁵⁸ En aplicación, en este caso, del art. 4.1.b).5º del mismo Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

⁵⁹ De conformidad con el art. 50.1 de la LRJSP, que determina que: «Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley».

⁶⁰ Tal y como prevé el art. 123.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF): «Las Comisiones Informativas, integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno y de la Comisión de Gobierno [actual Junta de Gobierno] cuando esta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes».

⁶¹ Art. 123.2 de la misma norma en el caso de los municipios de gran población, a los que se les aplica el título X de la LRBRL.

⁶² E. Corral García (2010), «Las relaciones interadministrativas», en AA.VV., *Procedimiento Administrativo Local* (coords. González Ballesteros, Castro Abella y Muñoz Amor), Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, págs. 1103 a 1120.

actuante o dominante, el líder⁶³, que será aquél que actúe como órgano de contratación y, por tanto, efectúe materialmente y por cuenta del resto el trámite contractual acordado, y el ente o entes no dominantes, a cuyo favor el que lo sea realizará la tramitación previamente convenida que, en virtud de los sistemas y formas antes explicados, podrá abarcar la preparación del procedimiento contractual, la licitación del contrato, su adjudicación e incluso formalización así como la vigilancia de la ejecución y el pago de la prestación, o limitarse solo a consultas preliminares conjuntas, a la preparación de especificaciones técnicas comunes o a la tramitación del procedimiento de selección del contratista.

El acuerdo a adoptar en esta primera fase por las entidades locales intervinientes será distinto en uno u otro caso, pues en tanto el Pleno de la entidad dominante habrá de aceptar las delegaciones efectuadas por los restantes organismos participantes y, simultáneamente, aprobar el texto del convenio propuesto; el de las entidades que no lo sean, además de esto último, habrá de transferir a la líder las funciones inherentes a la forma de contratación conjunta específica estipulada en el convenio de cooperación.

Nótese que, en cualquier caso, a pesar de los diferentes roles concurrentes, el momento procedural que atraviesan las distintas entidades es el mismo. Como subraya Gimeno Feliú, este tipo de experiencias compartidas,

[...] exige predeterminación de sujetos y objetos, sin que sea posible a posteriori, «sumar» a nuevos poderes adjudicadores para que estos «asuman» la adjudicación ya realizada (utilizando como cobertura un convenio de adhesión). Y ello porque aquí ya no existe cooperación, sino un verdadero contrato público que exige la aplicación de los principios y reglas de la normativa vigente (2016, pág. 27).

Sin perjuicio de que uno de los aspectos a analizar en la memoria justificativa antes reseñada, en cumplimiento del art. 50.1 de la LRJSP, sea el impacto económico del convenio, este habrá de ajustarse a los requisitos de validez, eficacia y contenido establecidos en los arts. 48 y 49 de la misma norma, entre los que se incluyen las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto, en concreto, en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y su normativa de desarrollo.

La entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en sus Informes de 4 de abril de 1989 y de 20 de marzo de 1997, con argumentos perfectamente trasladables a la actualidad, ya apuntaba que:

⁶³ Término empleado por J. Vázquez Matilla (2020), «La compra conjunta y fórmulas eficientes de contratación», *Contratación administrativa práctica*, 168, sección Contratación Práctica.

[...] *la cofinanciación de contratos no es un instrumento que se produzca en el mismo momento de la celebración del contrato, sino que derivará de convenios, [...]*, los cuales deben jugar un papel importante, al margen o con independencia de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para determinar la plena disponibilidad y garantía de las aportaciones de las distintas Administraciones y Entes Públicos que deben cofinanciar el respectivo contrato (cursivas añadidas).⁶⁴

Hoy en día el art. 116.5⁶⁵ de la LCSP y, en el mismo sentido, el art. 8 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP)⁶⁶, disponen que si la financiación del contrato ha de realizarse con aportaciones de distinta procedencia, se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquel la plena disponibilidad de todas las aportaciones y determinarse el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad.

En este sentido, como se deriva del Informe de la IGAE⁶⁷ de 9 de julio de 2008, por el que se resuelve una consulta relacionada con la fiscalización de expedientes en cuya financiación concurrían distintos departamentos ministeriales y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, de conclusiones extrapolables al asunto que nos ocupa; un expediente cofinanciado deberá ser fiscalizado íntegramente por la Intervención cuya competencia orgánica territorial se corresponda con el órgano de contratación actuante, de acuerdo con el convenio previo suscrito, en tanto que el resto de organismos cofinanciadores habrán de poner a su

⁶⁴ En idéntico sentido, años más tarde, el mismo órgano consultivo, esta vez en su Informe 56/11, de 1 de marzo de 2012, reconoció expresamente la posibilidad de aplicar los sistemas de contratación conjunta «[...] siempre que con carácter previo a la aprobación del expediente se haya acreditado la aportación en virtud de la cual se financiara la obligación que se contraerá».

⁶⁵ Por lo que aquí atañe, este precepto determina que: «Si la financiación del contrato ha de realizarse con aportaciones de distinta procedencia [...] se tramitará un solo expediente por el órgano de contratación al que corresponda la adjudicación del contrato, debiendo acreditarse en aquel la plena disponibilidad de todas las aportaciones y determinarse el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad».

⁶⁶ Según el cual: «La concurrencia a la financiación de distintos Departamentos ministeriales [...] se llevará a cabo poniendo a disposición del órgano de contratación por parte de los Departamentos que participen en dicha financiación la documentación acreditativa de los correspondientes expedientes, de conformidad con los criterios y repartos acordados en los oportunos convenios o protocolos de actuación».

⁶⁷ Intervención General de la Administración del Estado.

disposición la documentación necesaria, constituida por los expedientes de gasto de cada una de las entidades cooperantes⁶⁸.

La referida disponibilidad presupuestaria que, de conformidad con el art. 39.2.b) de la LCSP, habrá de quedar consignada en el contrato propuesto so pena de nulidad en caso de no producirse⁶⁹, será inicialmente acreditada en la fase precontractual del expediente mediante la emisión, por la Intervención de cada entidad participante, del oportuno certificado de existencia de crédito o documento contable en virtud del cual quede retenida la consignación adecuada y suficiente, relativa a su parte del gasto total, estimada según los criterios y reparos contenidos en el convenio propuesto, lo que permitirá que, antes de iniciar la fase contractual, la entidad dominante, en los casos en que actúe en nombre y por cuenta de los restantes organismos, pueda generar en su presupuesto, previa resolución administrativa al efecto⁷⁰, los créditos correspondientes de conformidad con el art. 181.a) del TRLRHL⁷¹. Este habrá de ser el modo de proceder si se opta por las formas de contratación conjunta con adjudicación unitaria, reflejadas en primer y tercer lugar en la tabla precedente⁷².

⁶⁸ Puede consultarse el contenido de este Informe en: <https://is.gd/OKRXQS>.

⁶⁹ El art. 25.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, en desarrollo del principio de especialidad presupuestaria y de limitación de los créditos establecido en el art. 172 del TRLRHL, determina que: «No podrán adquirirse compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

⁷⁰ De acuerdo con el art. 43.2 del Real Decreto 500/1990, será el Pleno Corporativo el que, anteriormente, a través de las bases de ejecución del presupuesto, habrá determinado el órgano competente para la aprobación de esta modificación de créditos. En los municipios de régimen común la competencia se atribuye, generalmente, a la Alcaldía, como órgano a quien corresponde el desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado en virtud del art. 21.1.f) de la LRBRL, y a la Junta de Gobierno Local por el mismo motivo, en aplicación, en este caso, del art. 127.1.g) de la misma norma. En ambos casos, además, actúa la cláusula residual de competencias prevista en los arts. 21.1.s) (municipios de régimen común) y 124.4.ñ) de la LRBRL (municipios de gran población).

⁷¹ Que determina, dentro de la sección 2^a, de los créditos y sus modificaciones, del capítulo I del título VI, sobre el presupuesto y el gasto público, que: «Podrán generar crédito en los estados de gastos de los presupuestos, en la forma que reglamentariamente se establezca, los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones: a) Aportaciones o compromisos firmes de aportación de personas físicas o jurídicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autónomos, gastos que por su naturaleza están comprendidos en sus fines u objetivos».

⁷² Como seguidamente podrá comprobarse, en los casos en que administren el procedimiento una pluralidad de órganos de contratación, cada entidad interviniente gestionará individualmente su propio gasto.

3.2. *La segunda fase*

Una vez terminada la primera etapa con la aprobación y publicación del convenio, esto último en los términos del art. 8.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁷³, se iniciará la segunda mediante la incoación del expediente contractual por la entidad dominante o, en su caso, por todas las participantes cuando se haya decidido que todas ellas actúen como órganos de contratación y como tramitadoras del procedimiento⁷⁴, resultando de capital importancia, en esta fase, a semejanza de lo que se predicaría respecto de cualquier otro expediente de contratación, que, lejos de un mero trámite, el informe de necesidad previsto en los arts. 28.1 y 116.1 de la LCSP se motive de forma exhaustiva, con base en el convenio previamente suscrito, haciendo especial hincapié en la singularidad de la participación conjunta y en los beneficios que esta aporta frente a la licitación individual⁷⁵.

3.2.1. Los pliegos de condiciones

Los pliegos de condiciones, por su parte, más allá de regular los extremos previstos en el art. 122.2 de la LCSP, en el caso de los de cláusulas administrativas, o de materializar las reglas que determina el art. 126 de la misma norma para el establecimiento de las prescripciones técnicas, han de prepararse con miras a facilitar la cooperación previamente establecida lo que, en ocasiones, teniendo en cuenta la exigua regulación existente, pondrá a prueba las habilidades jurídicas de los profesionales que intervengan, que habrán de llevar a cabo una gestión integrada de los intereses concurrentes y de la normativa de aplicación, siendo esencial, a tal fin, que dispongan de sólidos conocimientos técnicos y de una actitud que les permita superar las rigideces de que a veces adolece nuestro ordenamiento⁷⁶.

⁷³ Precepto que establece la obligación de las entidades que integran la Administración local de publicar, entre otros actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria: «La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas».

⁷⁴ Así ocurre en el primero de los casos específicamente reseñados del segundo sistema, el de licitación conjunta.

⁷⁵ Blanco López (2020, pág. 332).

⁷⁶ Al hilo de la conveniente especialización y profesionalización del personal que labora en las unidades de contratación de las entidades públicas, resultan de interés los comentarios de J. Rodríguez-Arana Muñoz (2020), «Planeamiento y racionalización en las compras públicas: dos exigencias de una buena administración de la contratación», en AA.VV., *Planeificación y racionalización de la compra pública* (coord. J. Pintos Santiago), Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, págs. 63 a 75 (págs. 66-67).

No es aconsejable, por tanto, esperar al momento de preparación de los pliegos para abordar algunas cuestiones que pueden y deben ser debatidas y acordadas en la fase precontractual del expediente. Este es el caso, por ejemplo, de la posible composición coparticipada de la mesa de contratación, en la que podrá incluirse un representante por cada una de las entidades locales intervenientes, en el marco, obviamente, de cuanto prescriben el art. 326 de la LCSP y su disposición adicional segunda, o, en su caso, de la designación de un responsable del contrato por entidad, a lo que no se opone el art. 62 de la LCSP en relación con su art. 99.7, sobre todo si, como se sugerirá a continuación, se opta por dividir el objeto del contrato en tantos lotes como entidades participen.

Uno de los extremos a incluir en los pliegos de cláusulas administrativas por aplicación del art. 122.2 de la LCSP, los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, implica, a la vista de la distribución de responsabilidades que establece el art. 31.3 de la LCSP, la delimitación de estas en el apartado correspondiente de la *lex contractus*, a semejanza, una vez más, de cuanto se haya estipulado previamente en el convenio suscrito y en línea con lo que el inciso final del art. 39.5 de la Directiva 2014/24 determina en los casos de contratación transfronteriza, a saber: «La asignación de responsabilidades y la normativa nacional aplicable se indicarán en los pliegos de la contratación para los contratos públicos que se adjudiquen de forma conjunta».

A juicio de quien suscribe, la aprobación de los pliegos únicamente ha de llevarse a cabo por el órgano de contratación de la entidad o entidades que tengan encomendada la administración del procedimiento contractual, que será uno solo en los casos en los que el sistema se desarrolle bajo la forma de contratación conjunta agregada propiamente dicha, primera de las antes reseñadas, así como en el supuesto de licitación conjunta con adjudicación unitaria, en el que, del mismo modo, un único órgano de contratación recibe el encargo de licitar para los demás⁷⁷.

En cambio, en aquellas ocasiones en las que coexistan tantos órganos de contratación como entidades participantes⁷⁸, cada uno de ellos habrá de aprobar individualmente sus respectivos pliegos de condiciones. Es esta una de las cuestiones clave sobre las que deberá reflexionarse en la fase precontractual del procedimiento, pero, adecuadamente regulado en el convenio previo, no parece que haya obstáculo alguno para que pueda articularse un sistema que, amparado en los dos

⁷⁷ Criterio éste distinto, en principio, al defendido por R. Rivero Ortega (2019, pág. 588) para quien la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, habría de llevarse a cabo, en todo caso, por todas y cada una de las entidades intervenientes, «[...] pues al fin constituyen [los pliegos citados] los documentos contractuales por excelencia, fijando obligaciones y contrapartidas que han de ser asumidas (creo) individualmente».

⁷⁸ Así ocurre con el segundo de los supuestos relacionados, correspondiente al primero de los casos específicamente reseñados del segundo sistema, el de licitación conjunta.

primeros apartados del art. 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷⁹, permita que el acto aprobatorio quede en suspenso mientras las entidades intervenientes van adoptando de forma paralela los acuerdos de aprobación y hasta que la entidad que lidere el expediente haga lo propio, pero con carácter definitivo, pues sería con esta aprobación final, de naturaleza supervisora, por así decirlo, con la que el acto en cuestión produciría efectos *ad extra*, frente a terceros, sirviendo su fecha, por tanto, como referencia para el cómputo de los plazos oportunos.

Esta podría ser una manera plausible de desarrollar, en el marco del vigente orden administrativo y presupuestario, la primera de las formas de licitación conjunta antes reseñadas, con adjudicación plural, en la que, recuérdese, actuando todas las entidades intervenientes como órganos de contratación y como tramitadoras del procedimiento, se adjudicaban y formalizaban, tras la licitación conjunta, tantos contratos como entidades públicas habían concurrido.

3.2.2. El expediente de gasto

Dado el carácter oneroso de la contratación pública de conformidad con el art. 2.1 de la LCSP⁸⁰, la gestión del gasto contractual es otro de los elementos singulares que debe ser objeto, siquiera, de breve comentario, sobre todo si se tiene en cuenta, como subraya Moreo Marroig (2016, pág. 70) que: «Los capítulos 6 (inversiones), 2 (gastos corrientes) y, en algunas ocasiones, 3 (gastos financieros), de los presupuestos de gastos de las Administraciones se ejecutan, en gran medida, a través de la contratación pública...».

Partiendo de que la ejecución del gasto público local ha de seguir las fases contables que relaciona el art. 184 del TRLRHL, desarrollado por los arts. 52 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de noviembre; en la forma de licitación conjunta en la que, concurriendo una pluralidad de entidades locales, la fase de licitación es común, pero no así la adjudicación y formalización de los contratos, lo suyo sería que, tras autorizarse la parte alícuota del gasto por cada una de las entidades con la aprobación individual de los pliegos, pueda disponerse

⁷⁹ El art. 39 de esta Ley 39/2015, sobre los efectos de los actos, estipula en su número 1 que: «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa», añadiendo su número 2 que: «La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior».

⁸⁰ Precepto según el cual: «Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el art. 3. Se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta».

el mismo al momento de la adjudicación, lo que permitirá el posterior reconocimiento individual de las obligaciones y su pago, cuando proceda según aquellos.

En los restantes casos en los que un único órgano de contratación reciba el encargo, vía convenio de cooperación horizontal, de actuar en nombre y por cuenta de los demás, previa la generación de créditos a que antes se ha hecho referencia, las fases contables del gasto serán realizadas únicamente por la entidad dominante, sin perjuicio de que pueda valorarse la inclusión, en el supuesto primero examinado *supra*, en el que la contratación esporádica se tramita íntegramente de forma conjunta, de una previsión en cuanto al pago a los contratistas, relativa a la posible cesión a estos, por la entidad dominante, de sus derechos de cobro frente a las restantes entidades, que abonarían directamente a aquellos el importe de sus facturas pese a no haber adjudicado el contrato, descargándose de este modo de obligaciones a la entidad dominante.

3.2.3. El órgano de contratación

Focalizando ahora el análisis en los órganos de contratación a los que, de conformidad con el art. 61.1 de la LCSP, corresponde la representación de las entidades locales en materia contractual, la normativa vigente no recoge especialidad alguna en los casos de contratación agregada esporádica. Aunque, como se ha visto, ello no sea un obstáculo infranqueable, alguna voz plantea, bajo el alero del precepto citado, que ampara la naturaleza colegiada de los órganos de contratación, el aprovechamiento de tal extremo para que el procedimiento contractual pudiera sustanciarse de forma conjunta y esporádica por un único órgano de contratación del que formaran parte representantes de cada una de las entidades públicas concurrentes⁸¹.

En cualquier caso, según defiende Blanco López (2020, pág. 332), la solución de utilización más generalizada es que la condición de órgano de contratación sea ejercida por uno solo de los poderes adjudicadores intervenientes, en nombre propio y del resto, lo que resulta del todo lógico por ser ésta la opción jurídicamente más sencilla, al menos en un plano teórico, si bien, *a priori*, no parece admisible que la contratación conjunta esporádica deba quedar reducida únicamente a aquellas de sus formas en las que un único órgano de contratación administra el procedimiento, pues tanto la normativa comunitaria como la LCSP auspician la celebración de licitaciones conjuntas esporádicas gestionadas por una pluralidad de entidades públicas, cada una de las cuales debería poder actuar

⁸¹ En palabras de Rivero Ortega (2019, pág. 588) «Los órganos colegiados con participación de representantes de distintas administraciones públicas no son infrecuentes en nuestro Derecho, aunque no se hayan previsto hasta ahora con este fin contractual. No se observa en la Ley límite explícito a esta posibilidad de darle carta de naturaleza a un órgano de contratación interadministrativo, aunque nuestra inercia nos lleva a pensar que el órgano de contratación debe depender de una única Administración.»

individualmente como órgano de contratación y como tramitadora del procedimiento si así le conviniera.

Pese a ello, como destaca aquél autor, «...ésta es la solución adoptada [...] por el Reglamento financiero de la Unión⁸² o por el Código francés y portugués de contratos públicos», apuntando en la misma dirección la comunidad autónoma de Galicia, cuya Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, en su art. 15 (número 4), determina que

Los acuerdos o convenios atribuirán la tramitación y adjudicación del contrato al órgano de contratación que cuente con los medios técnicos más especializados en la materia objeto del contrato. Este órgano de contratación iniciará y aprobará el correspondiente expediente de contratación, motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en la legislación de contratos del sector público, y contará también con la información facilitada por el resto de órganos de contratación participantes.

En el número 7 del mismo precepto, el legislador gallego añade que, en todo caso: «La adjudicación del contrato competirá al órgano de contratación que tramite el expediente de contratación».

3.2.4. La división en lotes del objeto del contrato

De sobra es conocido que una de las novedades de la LCSP, según postula expresamente el legislador en su preámbulo, fue la introducción de una nueva regulación de la división en lotes de los contratos que supuso la inversión de la regla general hasta entonces utilizada, por lo que, en pos del acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas de economía social, tal y como establece su art. 1.3, el primer párrafo del art. 99.3 de la norma reseñada determina que: «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».

Esa prevalencia de la división en lotes del objeto del contrato resulta de mucha utilidad en los expedientes de contratación conjunta esporádica, pues facilita la gestión de las diferentes necesidades que el único proyecto contractual auspicia, siendo aconsejable, como apunta Vázquez Matilla (2020, pág. 168), que

⁸² Se refiere al Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1296/2013, (UE) 1301/2013, (UE) 1303/2013, (UE) 1304/2013, (UE) 1309/2013, (UE) 1316/2013, (UE) 223/2014 y (UE) 283/2014 y la Decisión 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) 966/2012; cuyo art. 165, sobre contratación interinstitucional y contratación conjunta, prevé la dirección del proceso de contratación, en estos casos, por un único órgano de contratación.

ese objeto se divida en tantos lotes como entidades locales participen⁸³, teniendo en cuenta que la disociación de las prestaciones que aquel contenga en atención a criterios de ubicación geográfica viene siendo admitida de forma pacífica desde hace tiempo, incluso antes de la vigente LCSP⁸⁴.

3.2.5. Las obligaciones de publicidad activa y los deberes de remisión de información

El cumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en el art. 63 de la LCSP, sobre el perfil de contratante, es otro de los aspectos a los que debe darse respuesta ante el silencio normativo existente, acorde, sin duda, con la poca atención que a la figura analizada presta la LCSP, cuyo anexo III, que determina la información que debe figurar en los anuncios a publicar, establece, en sus secciones 1, 2, 4, 6, 8 y 9, los supuestos en los que deberá indicarse en aquellos el empleo de alguna forma de contratación conjunta.

En la práctica, sin perjuicio de lo que ocurra en otras herramientas a nivel autonómico, la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) carece de campos parametrizados al efecto pese a disponerlos respecto de otras técnicas de agregación de compras, lo cual no es óbice para emplear a tal fin los espacios configurados en esa herramienta como de texto libre, en los que, con la sola limitación del número de caracteres, podrá indicarse que se trata de una contratación conjunta esporádica⁸⁵.

En cuanto a qué perfil, de entre los correspondientes a cada entidad, ha de albergar las preceptivas publicaciones propias del expediente de contratación, la

⁸³ En cuanto a la utilización de lotes a propósito de las compras conjuntas esporádicas, Gimeno Feliú (2016, pág. 28), ya advertía que «[...] la lógica de las nuevas directivas aconsejará que se prevea la existencia de lotes, para facilitar una mayor y mejor competencia y evitar la existencia de posiciones dominantes del mercado».

⁸⁴ Resulta ilustrativo, sobre este particular, el fundamento jurídico sexto de la Resolución 335/2016, de 22 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, que, a su vez, cita el Informe 19/2014, de 17 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña y la Nota Informativa 2/2014, de 9 de mayo, de la Secretaría Técnica de este órgano consultivo, en cuyo apartado II se pone de manifiesto que: «De hecho, hay que entender que las previsiones en relación con los lotes introducidos en la Directiva 2014/24/CE no hacen sino confirmar la viabilidad jurídica y la conformidad a derecho comunitario de las posibilidades que, en relación con la división del objeto de los contratos en lotes, ya se dan en la actualidad; de manera que las previsiones al respecto de la Directiva no implican nuevas posibilidades para los poderes adjudicadores, sino únicamente su mención explícita para “animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes” con la finalidad de aumentar la competencia y facilitar la participación de las PYME en la contratación pública», esto último según determina el propio legislador comunitario en el considerando 78 de la Directiva 2014/24.

⁸⁵ En concreto, en la versión actual de la herramienta (septiembre 2024) pueden utilizarse a tal fin los campos destinados a explicitar el título del expediente y las características del procedimiento.

solución más práctica apunta al del órgano de contratación dominante, que, al configurar electrónicamente la licitación, habrá de advertir en los distintos anuncios, en cumplimiento del anexo III de la LCSP, la forma esporádica, no institucionalizada y conjunta de contratación utilizada, todo ello, se entiende, sin perjuicio de publicaciones complementarias que, a mayor abundamiento, deban realizar los demás organismos participantes.

Aunque tal opción resulta intachable respecto de las formas de contratación conjunta esporádica en las que un solo órgano administra el procedimiento en nombre y por cuenta de todas las entidades concurrentes, quizás resulte más débil su defensa en las licitaciones conjuntas desarrolladas por diversas entidades del sector público, en las que todas actúan como órganos de contratación y como tramitadoras del procedimiento.

Lo suyo sería, en estos casos, que la plataforma de contratación permitiera tanto el acceso a la misma licitación como el intercambio de información a través de los perfiles de cada uno de los órganos de contratación intervenientes, lo que, no siendo factible al día de la fecha (al menos en la PLACSP), aboca a las entidades intervenientes a redirigir toda la información al perfil de un único órgano de contratación, efectuando las notificaciones electrónicas que a ellas solas competan al margen de la plataforma, mediante cualquiera de los sistemas previstos en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP⁸⁶, todo lo cual habrá de determinarse con meridiana claridad en los pliegos de condiciones.

Estas obligaciones de publicidad activa a cargo de las entidades locales contratantes habrán de completarse, en su debido momento, con otros deberes relativos de remisión de información sobre los contratos adjudicados al Tribunal de Cuentas u órgano autonómico de control externo correspondiente, lo que no debería plantear mayores dificultades pese a que el art. 335 de la LCSP no recoja especialidad alguna al respecto.

Aunque, quizás, la prudencia aconseje plantear la cuestión concreta a la institución de control a la que haya de remitirse la información contractual, siguiendo el esquema hasta ahora empleado parece lógico que cuando el procedimiento se haya administrado íntegramente por un único órgano de contratación, sea este el que se comprometa a remitir esta información a través de la plataforma de rendición

⁸⁶ La disposición adicional decimoquinta de la LCSP permite que las notificaciones en materia de contratación pública puedan realizarse «[...] mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica». En cuanto a la posibilidad apuntada de que, en estos casos, las notificaciones electrónicas se cursen al margen de la PLACSP, se comparte el criterio general defendido por I. Martín Delgado (2018), «La práctica de las notificaciones electrónicas en la contratación pública. Premisa de transparencia, libre competencia y simplificación administrativa», *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), 48, págs. 178 a 220 (pág. 190), disponible en: <https://is.gd/7VZJMD>, en cuya opinión «[...] la sede electrónica ordinaria del poder adjudicador también servirá a los efectos de realizar la práctica de notificaciones en el contexto del procedimiento de licitación».

habilitada al efecto y, en cambio, cuando hayan concurrido a la licitación varios órganos de contratación, cada uno comunique los datos de sus respectivos contratos en los términos del precepto citado, solución extrapolable, asimismo, para efectuar la inscripción de los datos de los contratos adjudicados en el Registro de Contratos del Sector Público, en cumplimiento del art. 346.3 de la LCSP.

El deber público de rendición, no obstante, alcanza también al convenio de cooperación previamente celebrado, correspondiendo a cada entidad local, individualmente considerada, la remisión telemática de la información o documentación que a este respecto proceda al Tribunal de Cuentas u órgano de control externo de su territorio, en cumplimiento del art. 53 de la LRJSP, así como, en su caso, de la Resolución de 2 de diciembre de 2016, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 24 de noviembre de 2016, por el que se aprueba la instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local (*BOE* 295, de 7 de diciembre de 2016).

V. REFLEXIÓN CONCLUSIVA: LA OPORTUNIDAD DE LA CONTRATACIÓN CONJUNTA ESPORÁDICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Del análisis efectuado a lo largo de este trabajo se colige que ni la normativa contractual ni la relativa al régimen presupuestario de las entidades locales imponen obstáculo alguno que, de manera insalvable, impida a estas acudir a la contratación conjunta esporádica como recurso más habitual de lo que este adjetivo indica.

Asumido, por tanto, que una entidad local puede contratar para otras y en nombre de otras, una vez admitida, asimismo, la posibilidad de articular esa colaboración entre poderes públicos a través de vínculos convencionales, la oportunidad que supone la contratación conjunta esporádica viene avalada, de suyo, por las enormes ventajas que puede aportar a las entidades locales, en especial a las de menor capacidad de gestión⁸⁷, aunque solo sea por la lógica de las economías de escala y del trabajo en equipo⁸⁸.

⁸⁷ D. Gordo Cano (2023), «Medidas prácticas para la promoción de la integridad en la contratación pública local», *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 23, disponible en: <https://is.gd/yff5t7>, resalta el beneficio que supone la contratación conjunta esporádica respecto de aquellas «[...] entidades locales menores, que no tienen medios, ni personal profesionalizado en contratación pública. En la práctica, esta contratación conjunta es útil para contratos comunes a las entidades locales “vecinas”, como son los de limpieza viaria, recogida de residuos, alumbrado público entre otros».

⁸⁸ Vázquez Matilla (2020) compila tales ventajas en términos de menos burocracia (1), más calidad de la compra (2), más profesionalización (3), más ahorro (4), más ayuda a entidades con menos profesionalización o medios (5), homogeneización de criterios (6),

Sin olvidar la identificación de este mecanismo con la exigencia constitucional por la que todas las Administraciones públicas han de respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios, los de eficacia, economía y eficiencia^{89,90}, en la esfera local, además, el art. 85.2 de la LRBRL establece que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse del modo más eficiente y sostenible de entre los que expresamente prevé su texto, lo que postula como opción plenamente válida la gestión interadministrativa o mediante cooperación y, por tanto, la contratación conjunta esporádica⁹¹, abstracción hecha de la dicotomía básica que, entre la gestión directa o indirecta, tal precepto plantea⁹².

relaciones específicas y no generales en el tiempo (7), más rigurosidad y transparencia (8), más impacto de la compra (especialmente geográfico) (9), más posibilidad de compra estratégica (10), menos interferencias en integridad (11).

⁸⁹ Recuérdese que, en efecto, en el marco de los arts. 31.2 y 103.1 de nuestra Constitución, el art. 3.1 de la LRJSP se refiere expresamente a los principios de «Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados» (letra h), «Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales» (letra i) y «Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos» (letra j), principios todos ellos que deben entenderse en los términos del art. 7 de la LOEPSF, antes citado. En consonancia con esta norma, además, el art. 1.1 de la LCSP preceptúa entre sus fines el de «[...] asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios...».

⁹⁰ El INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), en su documento «Marco de competencias para la contratación del sector público español», de febrero de 2024 (versión núm. 2), dentro del epígrafe intitulado «Estrategia de contrataciones», contempla la contratación conjunta esporádica como una opción para satisfacer las necesidades existentes de forma más eficaz, eficiente y económica. Disponible en: <https://is.gd/ugvxfS>.

⁹¹ Recuérdese que, en este sentido, el art. 2.1 de la Directiva 2014/23 determina que las autoridades locales «[...] tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos».

⁹² Se comparte el criterio de J. M. Martínez Fernández (2019), en J. M. Martínez Fernández (coord.), «El concepto de servicio público en la LCSP. Formas de prestación de los servicios locales tras la LCSP 9/2017 y su elección», *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL* (págs. 51-72), Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer España S.A. (pág. 68), para quien la exigencia del art. 85.2 de la LRBRL de acreditar que la forma elegida para gestionar un servicio sea «la más sostenible y eficiente», «[...] es extensible cualquiera que sea la forma de prestación, incluso aunque no sea una de las que prevea expresamente ese precepto [...]» que, como se deriva de lo expuesto, únicamente se refiere a las formas de gestión directas o indirectas. Este parece haber sido también el enfoque adoptado en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la

Pese a las fortalezas de la compra conjunta esporádica, el modelo público local de aprovisionamiento de bienes, obras y servicios de los últimos decenios sigue pasando, a pesar de los cambios legislativos acaecidos, por el abuso al recurso de la contratación menor, que ya debería haber quedado reducida a prestaciones no repetitivas en el tiempo, urgentes y de escasa cuantía⁹³. Aunque, respecto de las más pequeñas entidades locales, el futurable «Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población» pueda prever alguna medida al respecto, la contratación conjunta esporádica no parece haber adquirido, en el contexto preliminar de aquel, la atención que debiera.

Mientras tanto, más allá de reivindicar necesarias modificaciones legislativas que flexibilicen el excesivo rigor que impone la normativa contractual vigente a las entidades locales, en especial a las más pequeñas, todas ellas deberían apostar desde ya por planificar una estrategia contractual⁹⁴ en la que, superadas las posibles reticencias iniciales, tanto técnicas como políticas⁹⁵, se abogue por una utilización verdaderamente residual del contrato menor, solventándose buena parte de las necesidades existentes, sobre todo las más recurrentes, a través de las herramientas dispuestas por la normativa vigente para racionalizar la gestión contractual, entre las que se encuentra la contratación conjunta esporádica, que a diferencia de otras figuras, no requiere la creación de una organización distinta, ni personal añadido, retribuciones *ad hoc* o infraestructura propia, al tiempo que favorece el acceso de las autoridades locales a un mercado más amplio sin merma alguna de su autonomía

que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, cuyos anexos I y II prevén la gestión por convenio de colaboración interadministrativo tanto para los servicios municipales de prestación obligatoria como respecto de los correspondientes al ejercicio de competencias propias.

⁹³ De la lectura sistemática de la normativa contractual vigente se colige, tal y como determina el Tribunal de Cuentas en su Informe 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de los contratos menores celebrados durante el ejercicio 2013 por el INSS, cuyas conclusiones siguen siendo aplicables en la actualidad, que únicamente puede acudirse a la contratación menor para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y perfectamente definidas e incluso urgentes sin que, a sensu contrario, pueda celebrarse este tipo de contratos para atender necesidades recurrentes, periódicas o previsibles.

⁹⁴ Sobre la planificación de las adquisiciones y sus ventajas, véase I. Ochsenius Robinson (2019), *Mecanismos de control, mejora y calidad en la contratación pública*, Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer España S.A., págs. 275 a 280.

⁹⁵ En palabras de Blanco López (2020, págs. 330): «El ejercicio de las competencias en materia de contratación otorga a cada Administración una operatividad que generalmente se prefiere ejercer en solitario (aunque los medios humanos y técnicos sean insuficientes) sin tener que ponerse de acuerdo con otros poderes adjudicadores y conjugar intereses con matices diversos. Se prefiere poder invocar en exclusiva el dividendo político de los resultados obtenidos».

constitucionalmente consagrada⁹⁶, en lo que, precisamente para las entidades locales, sea quizás su principal ventaja.

Sin desmerecer el importante papel a desempeñar por las diputaciones provinciales como gobiernos locales intermedios, pese a que, en ocasiones, algunas olviden la verdadera dimensión de la labor que les encomienda el art. 36.1 de la LRBRL, a menudo surgen oportunidades más aprovechables de contratación agrupada desde los propios entes locales, que, afectados por los mismos problemas, están llamados a compartir las posibles soluciones en el ejercicio de sus competencias. Solo así, la unión hará la fuerza.

⁹⁶ En los términos de los arts. 137 y 140 de nuestra carta magna.

