

## **Informe 27/09, de 1 de febrero de 2010. «Posibilidad de creación de una central de contratación por parte de una entidad local»**

Clasificación de los informes: 18.Otras cuestiones de carácter general.

### **ANTECEDENTES**

El Presidente del Consell Comarcal de El Vallés Oriental se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa por medio de un escrito con el siguiente texto:

*«La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, abrió la posibilidad a que los estados miembros puedan establecer que los poderes adjudicadores adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de centrales de compras.*

*El estado español, desarrolló esta posibilidad mediante la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que en los artículos 187 a 191 regula el régimen de los sistemas de contratación centralizada.*

*Concretamente, es el artículo 188 de esta norma el que regula la creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y por las entidades locales y dispone, en el apartado segundo, al respecto de la constitución de centrales de contratación en el ámbito local, que "en el ámbito de la Administración Local, las Diputaciones Provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno".*

*De la literalidad del redactado, parece deducirse que, en el ámbito de la Administración Local, la Diputación Provincial es la única administración local con competencia para la constitución de centrales de contratación, quedando excluidas de esta competencia otras administraciones locales, tanto territoriales como instrumentales, tales como ayuntamientos, consejos comarcales, mancomunidades de municipios, organismos autónomos o consorcios, entre otros.*

*En este sentido, surge la duda de si una administración local instrumental con personalidad jurídica propia integrada por un grupo de ayuntamientos, pero en la cual no participa ninguna diputación provincial, tendría competencia para el desarrollo de un proceso de contratación centralizada de servicios, teniendo en cuenta que los estatutos de esta administración instrumental incorporan como función la de contratar y/o gestionar la prestación de servicios de telecomunicaciones en el ámbito de los municipios consorciados.*

*Es por todo lo expuesto que solicito a esta Junta Consultiva de Contratación que clarifique la posibilidad de creación de una central de contratación, en los términos previstos en el artículo 187 y siguientes de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, contratos de las administraciones públicas (sic), por parte de una administración instrumental con personalidad jurídica propia pero sin participación de ninguna diputación provincial».*

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Se plantea por la consulta una única cuestión cual es la relativa a si las Centrales de Contratación pueden ser constituidas en el ámbito de las Entidades Locales sólo por las Diputaciones Provinciales o, si por el contrario, cualquier entidad, incluidas las de carácter instrumental, puede constituir las.

A tal respecto debe mencionarse en primer lugar que el artículo 187.1 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que "las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados", precepto que en principio nos debería llevar a admitir que cualquier entidad del Sector Público está facultada para constituir las.

Sin embargo, el artículo 188.2, que se refiere a la creación de centrales de contratación por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispone que "en el ámbito de la Administración local, las Diputaciones Provinciales podrán crear centrales de contratación por acuerdo del Pleno", sin mencionar en ninguno de los restantes apartados la posibilidad de que las demás Entidades Locales también lo hagan. A mayor abundamiento, el artículo 189 se refiere a las Entidades Locales para indicar que podrán adherirse al sistema de contratación centralizada del Estado o a los sistemas de adquisición centralizada creados por Comunidades Autónomas u otras entidades Locales.

Parece, así pues, deducirse de los artículos anteriores que sólo las Diputaciones Provinciales, de entre las Entidades Locales, pueden crear Centrales de Contratación, pudiendo las demás tan sólo adherirse a las creadas por el Estado, Comunidades Autónomas o Diputaciones Provinciales.

2. Tal interpretación, desde luego puede considerarse acorde con el tenor literal de los artículos 188.2 y 189.

Junto a estos preceptos debe tenerse en cuenta la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, cuyo apartado 5 dice *"en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 188, mediante acuerdos al efecto"*.

Del análisis de estos preceptos podemos deducir que la Ley establece un principio general relativo a la totalidad de las entidades del sector público, que les permite centralizar su contratación atribuyéndola a un servicio especializado (artículo 187.1).

En desarrollo de este precepto, los artículos 190 y 191 regulan la creación de un servicio centralizado por el Estado y el artículo 188 establece la forma en que podrán crear dichos servicios las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales.

Finalmente la Disposición Adicional 2ª, apartado 5, prevé la posibilidad de que los Ayuntamientos de menos de cinco mil habitantes encomienden su contratación a una central de contratación autonómica o local.

Queda, sin embargo, sin aclarar qué ocurre con la contratación centralizada en las Entidades Locales que no sean ni Diputaciones Provinciales ni Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. Fundándonos en la omisión de regulación expresa por parte de la Ley podemos entender que no pueden constituir centrales de contratación asociándose entre sí, aunque sí (art. 189) pueden adherirse a las Centrales creadas por el Estado, por su Comunidad Autónoma o por otra Entidad Local, que sólo podría ser una Diputación Provincial, puesto que de acuerdo con esta interpretación serían las únicas que pudieran constituir las al ser las únicas respecto de las cuales la Ley prevé esta posibilidad.

3. La cuestión, sin embargo, es si una interpretación rígida como la expuesta en el apartado anterior puede traer como consecuencia que las Corporaciones Municipales y Entidades Locales Menores no pueden crear Centrales de Contratación mediante la asociación de varias de ellas a este efecto.

Podría entenderse que la formulación del principio general del artículo 187.1 exigiría, para poder admitir excepciones, que la Ley hiciera mención expresa de la misma, no bastando para que dicho principio se considere inaplicable al caso que contemplamos con la simple omisión por parte de la Ley de la forma en que dichas entidades pueden constituir las centrales.

Por otra parte, abundaría en esta consideración el hecho de que la posibilidad de crear servicios especializados para centralizar la contratación está relacionada directamente con la incorporación a nuestro derecho de la Directiva 2004/18/CE, cuyo artículo 11.1 dispone que *"los Estados miembros podrán establecer que los poderes adjudicadores adquieran obras, suministros y/o servicios por medio de centrales de compras"*. Esto quiere decir que el antecedente inmediato del artículo 187.1, es decir este artículo 11 de la Directiva citada, tampoco da pie para deducir de él la existencia de limitación alguna a la facultad de los poderes adjudicadores de establecer centrales de contratación.

Puesto que las Entidades Locales, en general, son poderes adjudicadores, tal como de manera indubitada se deduce del artículo 3 de la Ley de Contratos del Sector Público, podría considerarse como la conclusión más acorde con el sentido general de la regulación de esta materia entender que cualquier poder adjudicador puede asociarse con otro a fin de crear su propio servicio especializado de contratación centralizada, sin perjuicio de que por economía de escala, sea más razonable en muchas ocasiones, hacer uso de la facultad que el artículo 189 de la Ley reconoce al permitir que los diferentes poderes adjudicadores puedan adherirse a los servicios previamente establecidos por el Estado, las Comunidades Autónomas o las Diputaciones Provinciales.

Sin embargo, la interpretación que debe prevalecer es la que tiene apoyo directo en la redacción de la Ley y ésta sólo prevé la posibilidad de que las Corporaciones Locales de rango territorial inferior a las Diputaciones Provinciales sólo tengan la opción de adherirse a los sistemas centralizados creados por éstas, por las Comunidades Autónomas o por el Estado.

Todos estos razonamientos deben llevarnos a la conclusión de que no todos los poderes adjudicadores pueden crear centrales de compras de forma individualizada ni asociándose con cualesquiera otros para este fin. Sólo el Estado, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales pueden crear Centrales de Contratación, mientras que a las demás entidades locales solamente les queda la posibilidad de adherirse a las creadas por alguno de los anteriores.

## **CONCLUSIÓN**

Las entidades locales, que no sean Diputaciones Provinciales pueden adherirse a los servicios especializados de contratación centralizada creados por el Estado, las Comunidades Autónomas o las Diputaciones Provinciales pero no asociarse entre sí para la creación de los mismos.