

ESPECIALIDADES DE LA CONTRATACIÓN LOCAL EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

SPECIALITIES OF LOCAL PROCUREMENT IN LAW 9/2017, OF 8
NOVEMBER, ON PUBLIC SECTOR CONTRACTS.

HUGO MORATA CASELLAS

Jefe de Sección. Intervención General de la Comunidad Autónoma
de las Illes Balears.
Consejería de Hacienda y Relaciones Exteriores

Sumario: *I. Introducción. II. Las especialidades aplicables con carácter general a los entes locales. III. Especialidades en función de la población de los municipios. IV. Crítica a la técnica legislativa utilizada para la regulación de la contratación local en la LCSP. V. Conclusiones.*

Resumen: La legislación de contratos del sector público se ha reformado sucesivamente por la exigencia de tener que adaptar nuestro derecho nacional a la normativa comunitaria, principalmente a las Directivas que se han ido aprobando en el seno de la Unión Europea. Estas Directivas han dado lugar a un panorama legislativo marcado por la denominada “Estrategia Europa 2020”, dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel primordial.

Ahora bien, para que la transposición de la normativa europea a nivel de la Administración Local sea eficaz tiene que llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades organizativas y de personal de los diferentes entes locales existentes en nuestro país.

Este trabajo tiene como finalidad explicar las especialidades de la contratación pública de los entes locales haciendo hincapié en la

conveniencia de una reforma de la legislación contractual para que los entes locales puedan aplicarla adecuadamente.

Palabras clave: Ente local, municipio de gran población, población inferior a 20.000 y 5.000 habitantes, órgano de contratación, mesa de contratación, junta de contratación, secretario de Ayuntamiento, interventor de la entidad local y técnica legislativa.

Abstract: The public sector contract law has been successively reformed in order to adapt our national law to the European law, particularly to the Directives which have been adopted within the European Union. These Directives have given rise to a legislative landscape marked by the so-called “Europe 2020 Strategy”, within which public contracts play a major role.

However, the effective transposal of the European legislation to local government level needs to take into account the organisational and personnel particularities of the different local authorities in our country.

This work aims to explain the specialities of public contracts procedure from local authorities by emphasizing the convenience to reform the contract law so that local authorities can apply it properly.

Keywords: Local entity, municipality with a large population, population less than 20,000 and 5000 inhabitants, contracting authority, contracting authority, contracting board, council secretary, council Auditor, and legislative technique.

Recepción original: 15/11/2021

Aceptación original: 30/03/2022

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) ha mantenido la tendencia de los últimos años en nuestro derecho positivo de regular, con carácter de legislación básica, las competencias y especialidades de la contratación administrativa local en las disposiciones adicionales. Pero a diferencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) que concentró la regulación en una sola Dis-

posición Adicional (DA 2), la nueva LCSP lo hace en 2 Disposiciones Adicionales:

- a) La Disposición adicional segunda relativa a las competencias en materia de contratación en las Entidades Locales.
- b) La Disposición adicional tercera relativa a las normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales.

A su vez, la LCSP ha establecido una serie de particularidades para los municipios de gran población que vienen definidos en el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), de población inferior a 20.000 habitantes, y de población inferior a 5.000 habitantes.

II. LAS ESPECIALIDADES APLICABLES CON CARÁCTER GENERAL A LOS ENTES LOCALES

En este apartado se explica el contenido de estas Disposiciones Adicionales, aplicables con carácter general a la mayoría de los municipios, teniendo en cuenta las principales novedades de la LCSP respecto al TRLCSP de 2011, y haciendo especial referencia a los principales Informes de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, y así:

A. Los “órganos de contratación” de los entes locales

La LCSP atribuye la competencia de órgano de contratación al Alcalde, al Pleno o la Junta de Gobierno Local teniendo en cuenta diversos criterios: la población de los municipios, el régimen jurídico de los contratos (contratos privados y patrimoniales), cuantitativos (valor estimado, presupuesto base de licitación y los recursos ordinarios del presupuesto, y la duración de los contratos.

Con carácter general, la Disposición Adicional Segunda (apartado 1) establece que corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de concesión de obras, de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas in-

cluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

La LCSP, así mismo, señala que corresponden al Pleno las competencias, como órgano de contratación, respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde o Presidente de la Entidad Local, conforme al apartado anterior (apartado 2 DA segunda de la LCSP).

Y en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales (apartado 4 DA segunda de la LCSP).

La normativa de contratación administrativa no aclara el significado de los recursos ordinarios del presupuesto, sin embargo, en el ámbito local se suelen repartir las competencias en función de los recursos ordinarios.

Así mismo, la DA Segunda de la LCSP (apartados 9,10 y 11) regula de forma específica quienes son los órganos de contratación de los contratos privados o de carácter patrimonial, en función a criterios cuantitativos y a la población del municipio:

1. Corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales la competencia para la celebración de los contratos privados, así como la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando el presupuesto base de licitación, no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

2. Corresponde al Pleno la competencia para celebrar contratos privados, la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

3. En los municipios de gran población, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

Como ha podido observarse en la nueva LCSP se han introducido varias novedades respecto al TRLCSP 2011 (DA Segunda): En relación con la competencia de los alcaldes de las Entidades locales se ha sustituido la referencia de los contratos de gestión de servicios públicos por los contratos de concesión de servicios públicos; se ha cambiado la referencia al “importe” del contrato por el del “valor estimado”; y se han regulado de forma específica los órganos competentes respecto a los contratos privados.

B. “Delegación de competencias de los órganos de contratación”

Aunque las Disposiciones Adicionales de la LCSP no hagan ninguna referencia a la delegación de competencias, ello no implica que los órganos de contratación de los entes locales no puedan delegar sus competencias, puesto que el art 61.2 LCSP, con carácter general, permite que los órganos de contratación podrán delegar o desconcentrar sus competencias y facultades en esta materia con cumplimiento de las normas y formalidades aplicables en cada caso para la delegación o desconcentración de competencias.

La articulación de la delegación y desconcentración de competencias se rige por lo previsto en la LBRL (arts 21,22 y 23) y por los artículos 43 y 51 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 (en adelante ROF).

C. “Otras funciones del Pleno”

Se señalan las siguientes:

- 1) La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales a los que se refiere el artículo 121 LCSP (apartado 2 DA segunda) tanto en los municipios de régimen general como en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (apartado 4 DA segunda LCSP).

- 2) En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas (apartado 2 DA segunda LCSP).

D. La “Junta de Contratación” de las entidades locales

A diferencia de las Juntas de contratación del Estado y de las Comunidades Autónomas se definen como órganos consultivos materia de contratación pública del sector público (arts. 328 LCSP y sus correlativos en la legislación autonómica) y en el ámbito local se regulan en la LCSP (apartado quinto de la DA segunda) y tienen asignadas las funciones de los órganos de contratación.

En particular, la LCSP establece que su constitución será potestativa y actuarán como órganos de contratación en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento; en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su valor estimado no supere el 10 % de los recursos ordinarios de la Entidad, o cuando superen este importe las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de ejecución de este.

En los casos de actuación de las Juntas de Contratación se prescindirá de la Intervención de la Mesa de contratación.

Y corresponde al Pleno acordar su constitución y determinar su composición, debiendo formar parte de las mismas necesariamente el Secretario o el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y el Interventor de la misma.

En cuanto a los límites cuantitativos, que podrán ser inferiores a los señalados, se determinarán:

1. En los municipios de gran población por la Junta de Gobierno Local.
2. En las restantes entidades locales, por el Pleno, a propuesta del Alcalde o del Presidente cuando sea, el órgano que tenga atri-

buida la competencia sobre dichos contratos, de acuerdo con el apartado 2 de la DA segunda de la LCSP.

E. La “Mesa de Contratación” en las Entidades Locales

La Mesa de contratación puede definirse como el órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación que ejerce las funciones previstas en el art 326.2 LCSP. Y al tener la naturaleza de un órgano colegiado, también se le aplican las disposiciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) relativas a los órganos colegiados.

Sobre la consideración de las mesas de contratación como órganos administrativos colegiados, interesa destacar:

- El INFORME 26/2018, de 15 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo a la posibilidad de celebración a distancia de las mesas de contratación.
- La RECOMENDACIÓN 1/2020, de 27 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a la actuación de las mesas de contratación durante la situación de estado de alarma.

Las particularidades de las Mesas de Contratación de los entes locales (apartado 7 de la DA2 de la LCSP), se centran en las normas de composición de las mismas, y son las siguientes:

1. Esta presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma.
2. En cuanto a los vocales hay que distinguir, 2 grupos distintos:
 - a) En primer lugar, los miembros naturales de la mesa son el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.
 - b) En segundo lugar, aquellos que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a 3.

Los miembros electos no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma.

3. Como novedad de la nueva LCSP respecto el TRLCSP de 2011, vemos que aclara las discusiones doctrinales sobre si el personal eventual podía formar parte de las Mesas, estableciendo que en ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas el personal eventual. Así mismo, establece que podrá formar parte de la Mesa el personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

A estos efectos conviene recordar que anteriormente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (Informe 13/01 de 3 de Julio de 2.001) concluyó que no podía formar parte el personal eventual, como vocal, de las Mesas de Contratación de las Entidades Locales, mientras que por otro lado, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de les Illes Balears (Informe 2/01, de 22 de febrero de 2001) sostenía que en la Mesa de contratación constituida de una Entidad Local Menor podía formar parte de la misma el personal eventual asesor de dicha entidad.

Particularmente me parece acertado el criterio elegido por la LCSP puesto que, en mi parecer, prohibir al personal eventual formar parte de las Mesas, se adapta mejor a la definición de la Mesa de Contratación, como órgano de asistencia técnica al órgano de contratación.

Y también me parece adecuado que la Ley permita al personal interino formar parte de las Mesas de Contratación, ya que en la Administración local no abundan los funcionarios de carrera y en la práctica administrativa el personal interino acude a las Mesas de contratación.

4. La composición de la Mesa se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente, y se podrán constituir Mesas de Contratación permanentes.

Así mismo, la LCSP permite que en las Mesas de Contratación las Entidades locales municipales, mancomunidades y consorcios locales, puedan integrarse personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales (párrafo segundo del apartado 7 de la DA 2 de la LCSP).

Ahora bien, esta breve regulación sobre las Mesas de Contratación de las entidades locales y su composición, ha planteado diversos debates jurídicos interpretativos respecto (i) al número de vocales, (ii) si el tercer vocal debe ser un funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, (iii) sobre si los miembros electos podrían emitir informes de valoración, (iv) sobre si el personal de la Corporación que haya participado en la redacción de los PPT (Pliegos de Prescripciones Técnicas) podría formar parte de la Mesa como Vocal, (v) al asesoramiento del Comité de Expertos, (vi) sobre si un técnico especializado externo al Ayuntamiento que haya redactado los pliegos podría asesorar a la Mesa a la hora de valorar los criterios dependientes de un juicio de valor, (vii) sobre si el redactor de un proyecto de obra puede asesorar a la Mesa en la valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, (viii) sobre si el personal del Ayuntamiento que ha redactado pliegos técnicos puede formar parte como vocal de la Mesa de esa licitación.

Estas cuestiones han sido resueltas por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en particular en el Expediente 96/18 relativo a la Composición y funciones de las Mesas de contratación y del Comité de expertos en las Corporaciones Locales, que no se reproducen dada la extensión del mismo al que me remito.

F. El “Comité de Expertos” en los entes locales

La LCSP (apartado 5 de la DA 2) establece que el Comité de Expertos para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor podrá estar integrado en las Entidades locales por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate. En todo caso, entre este personal deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública.

Las modificaciones previstas en la LCSP sobre esta materia respecto la normativa anterior, en el ámbito de la administración local, ha planteado diversos debates jurídicos interpretativos, respecto (i) a la designación de los miembros integrantes del Comité de Expertos, (ii) el significado del concepto de cualificación apropiada, (iii) el alcance de la expresión “documentación técnica” del contrato, (iv) sobre si el técnico jurista especializado en contratación pública que forma parte del Comité puede ser uno de los letrados-asesores del Ayuntamiento, (v) sobre el órgano que designa a los miembros del Comité, (vi) y ante

la ausencia de un técnico jurista especializado en contratación pública, puede ejercer sus funciones un letrado asesor del Ayuntamiento, (vii) y en cuanto a si podrá formar parte del Comité de Expertos el organismo técnico especializado al que se le haya encargado la redacción de las prescripciones técnicas del contrato.

Estas cuestiones han sido resueltas por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en particular en el Expediente 96/18 relativo a la Composición y funciones de las Mesas de contratación y del Comité de expertos en las Corporaciones Locales, que no se reproducen dada la extensión del mismo al que me remito.

G. Función de asesoramiento legal del Secretario de Ayuntamiento

En primer lugar, interesa destacar que en la LCPS ha desaparecido la previsión relativa a que cuando se aplique el procedimiento negociado en supuestos de urgencia deberá incorporarse al expediente, entre otros, el informe del Secretario (DA 2, apartado 9 del TRLCSP).

Actualmente la LCSP (apartado 8 DA 3) establece que los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. A lo largo de la LCSP, se encuentran varias referencias a la emisión de informes de los servicios jurídicos: En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo (art 122.7) y los acuerdos sobre el ejercicio de las prerrogativas de la Administración que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195 (art 191.2 LCSP).

Así mismo, la DA mencionada establece que será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, en la modificación de contratos, en la revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, en la interpretación y en la resolución de los contratos.

Una vez más, las novedades de la LCSP sobre esta materia han generado problemas de interpretación, respecto a si el Secretario de Ayuntamiento tiene que emitir los 2 informes (el relativo al contenido del PCAP y el informe jurídico sobre la aprobación del expediente de

contratación), si el informe del Secretario tiene que emitirse antes o después del informe del Interventor, y sobre el alcance del informe jurídico sobre el expediente de contratación.

Estas cuestiones han sido resueltas por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que responde a todas las cuestiones en el Expediente: 64/18, de 10 de octubre de 2018 sobre Informes a los Pliegos en las corporaciones locales, al que me remito dada la extensión de dicho Expediente.

Y por último también corresponde al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (apartado 8 DA 3 de la LCSP).

H. Funciones del Interventor de la Entidad Local

La legislación de contratos otorga a la función interventora un papel principal en la contratación administrativa, tanto en la fase de preparación del contrato como en la fase de ejecución, puesto que el órgano interventor ha de emitir el certificado de existencia de crédito (art 116.3), siendo el Interventor uno de los vocales de las Mesas de contratación (art 326.5), y que asiste en la recepción de los contratos (art 210), etc.

Hay que tener presente que el Interventor de la Entidad Local ejerce las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria de la Entidad Local, y en el desarrollo de ese ejercicio fiscaliza aquellos actos de las Entidades Locales antes de su aprobación, susceptibles de repercusión económica (Informe 2/2017, de 7 de abril, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía sobre la obligación del Interventor Municipal de evacuar el Informe con carácter previo a la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares). En este sentido se pronuncia la DA 3 apartado tercero LCSP al disponer que los actos de fiscalización se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad local.

Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, excepto los contratos menores, en el cumplimiento por la Entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (DA 3 apartado tercero LCSP).

A continuación, la DA 3 de la LCSP señala que el órgano interventor asistirá a la recepción material de todos los contratos, excepto los contratos menores, en ejercicio de la función de fiscalización material de las inversiones que exige el artículo 214.2.d) del 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. Y podrá estar asistido en la recepción por un técnico especializado en el objeto del contrato, que deberá ser diferente del director de obra y del responsable del contrato.

Para finalizar, respecto a los Interventores, interesa destacar que en la actual LCPS han desaparecido los siguientes extremos:

- * La referencia de la exigencia de que la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares irá precedida el Informe del Interventor (DA 3 apartado 7 TRLCSP).
- * La previsión relativa a que cuando se aplique el procedimiento negociado en supuestos de urgencia deberá incorporarse al expediente el informe del Interventor sobre la justificación de la causa de urgencia apreciada (DA 2, apartado 9 la TRLCSP).

I. Las “centrales de contratación”

De acuerdo con la DA 3 apartado 10 de la LCSP, las Entidades Locales, sin perjuicio de la posibilidad de adherirse al sistema estatal de contratación centralizada y a las centrales de contratación de las Comunidades Autónomas y de otras Entidades Locales, podrán adherirse también a las centrales de contratación que puedan crear conforme a esta Ley las asociaciones de entidades locales a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, así como a las creadas por la Administración General del Estado.

Regulación que hay que completar con la DA segunda apartado 6 de la LCSP, la cual permite que 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 228 de la presente Ley, mediante acuerdos al efecto.

J. Posibilidad de tramitación anticipada del expediente

Como novedad de la LCSP, la DA 3 apartado segundo, permite la tramitación anticipada de los contratos cuya ejecución material haya

de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente.

K. Supervisión de los proyectos de obras

La LCSP (apartado sexto de la DA 3) establece que serán de aplicación a los contratos de obras las normas sobre supervisión de proyectos establecidas en el artículo 235, y dicha supervisión podrá efectuarse por las oficinas o unidades competentes de la propia entidad contratante o, en el caso de municipios que carezcan de ellas, por las de la correspondiente Diputación provincial o Administración autonómica uniprovincial. En el acuerdo de aprobación de los proyectos se recogerá expresamente la referencia a la supervisión favorable del mismo.

L. Aplazamiento del importe de la adquisición de bienes inmuebles

En los contratos que tengan por objeto la adquisición de bienes inmuebles, el importe de la adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años, con sujeción a los trámites previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales para los compromisos de gastos futuros. Este aplazamiento también podrá ser utilizado para la adquisición de títulos representativos de la titularidad del capital de entidades que formen parte del sector público de la Entidad local para su reestructuración (apartado noveno de la DA 3 de la LCSP).

Finalmente, interesa destacar que en la nueva LCSP han desaparecido las disposiciones de la anterior ley de contratos relativas a:

- * Las reglas de determinación del importe de los contratos a los efectos de determinar la competencia de los órganos (DA.2.14 TRLCSP).
- * La atribución al órgano de contratación de la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación (DA.2.7 TRLCSP).

- * La incorporación al expediente los informes del Secretario y del Interventor en el procedimiento negociado en supuestos de urgencia (DA.2.9 TRLCSP).

3. ESPECIALIDADES EN FUNCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

A lo largo de las DA 2 y 3, la LCSP ha previsto unas reglas especiales para los municipios de gran población, de población inferior a 20.000 habitantes e inferior a 5.000 habitantes.

1. Especialidades para los municipios de gran población. En las DA 2 y 3 de la LCSP se establecen unas reglas especiales en los siguientes temas:
 - a) Competencias del órgano contratación.—De acuerdo con la DA 2 apartado de la LCSP las competencias del órgano de contratación que en el resto de los ayuntamientos corresponden al Pleno o al Alcaldede, en los municipios de gran población corresponden a la Junta de Gobierno Local. Así mismo, corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales.
 - b) Las competencias respecto a los contratos privados.—Corresponde a la Junta de Gobierno Local la competencia para celebración de los contratos privados, la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación, la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como la enajenación del patrimonio y de los bienes declarados de valor histórico o artístico. (DA 2 apartado 11 LCSP).
 - c) Funciones del titular de la asesoría jurídica.—De acuerdo con la DA 8 de la LBRL corresponde al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario. (DA 3 apartado 8 párrafo segundo de la LCSP).
 - d) Coordinación de obligaciones de publicidad.—Como novedad de la nueva LCSP, la coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno (DA 3 apartado 8 in fine de la LCSP).
2. Especialidades para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

La DA 3 apartado 11 de la LCSP ha concretado que estos municipios podrán licitar contratos no sujetos a regulación armonizada de concesión de servicios que se refieran a la gestión de dos o más servicios públicos diferentes siempre y cuando la anualidad media del contrato no supere los 200.000 euros, y el órgano de contratación justifique en el expediente de contratación esta decisión en base a la necesidad objetiva de proceder a la gestión unificada de dichos servicios. En todo caso, el pliego de cláusulas administrativas particulares precisará el ámbito funcional y territorial del contrato de concesión de servicios.

3. Particularidades para los municipios de población inferior a 5000 habitantes.

En las DA 2 y 3 de la LCSP se establecen unas reglas especiales para los municipios de población inferior 5.000 habitantes en los siguientes temas:

- a) La redacción y licitación de proyectos.—La DA 2 apartado tercero señala que es competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas.
- b) Reacción de proyectos de obras independientes.—La LCSP mantiene la posibilidad de que en los contratos de obras cuya financiación exceda de un presupuesto anual, podrán redactarse proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas (DA 3 apartado 7). Ahora bien, en la nueva LCSP ha desaparecido la exigencia de autorización concedida por el Pleno adoptada por mayoría absoluta de los miembros prevista en la DA 2.11 TRLCSP 2011, y se ha añadido que la ejecución de cada uno de los proyectos podrá ser objeto de un contrato diferente, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 99 y 101. (DA 3 apartado 7 in fine)
- c) Certificados de existencia de crédito.—Respecto al TRLCSP 2011, en la LCSP (apartado 4 DA 3) se modifica la regla de que la aprobación del gasto será sustituida por certificación de existencia de crédito emitida por el Secretario-Interventor o Interventor, convirtiéndola en una decisión potestativa.

- d) Centrales de contratación y encomiendas de gestión.—La LCSP mantiene la posibilidad de que en los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación puedan ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 228 de la presente Ley, mediante acuerdos al efecto (apartado 6 DA Segunda LCSP), y puedan concertar encomiendas de gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial (apartado 6 DA Segunda LCSP).

Esta previsión se refiere a la encomienda de gestión prevista en la Ley 40/2015 (art 11).

4. CRÍTICA A LA TÉCNICA LEGISLATIVA UTILIZADA PARA A LA REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN LOCAL EN LA LCSP

La regulación de la contratación local ha sido objeto de numerosas críticas, principalmente por parte del Consejo de Estado y de la Doctrina Científica:

1. El Consejo de Estado¹ ha puesto de manifiesto que ubicar las especialidades de la contratación local en disposiciones adicionales no es la solución más adecuada.

Del Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, asunto: Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por ser especialmente didáctico, interesa destacar las siguientes consideraciones:

“... La regulación proyectada en estas dos disposiciones recoge la actualmente contenida en la disposición adicional segunda del texto refundido actualmente vigente. Como se ha señalado, sus previsiones no suscitan reparo alguno en lo tocante a su contenido. Desde el punto de vista sistemático, procede, sin embargo, hacer dos consideraciones:

- a) La primera está referida a la conveniencia de ponderar si el contenido de estas disposiciones no debería integrar un título nuevo, relativo a las Entidades Locales, en el anteproyecto.

¹ Expedientes n.º 514/2006 y 1.116/2015.

La norma elaborada tiene vocación de regular la contratación del sector público, integrado en los términos señalados en su título preliminar y en el que se comprenden las Entidades Locales. Estas, pues, quedan sujetas a sus previsiones. Las especialidades contenidas en las disposiciones adicionales segunda y tercera versan sobre la materia propia del anteproyecto, de suerte que nada impide su incorporación al cuerpo de la norma. Antes al contrario, facilitaría el manejo de la norma por el operador jurídico.

- b) En todo caso —y para el supuesto de que no se incorpore el contenido de las disposiciones en un nuevo título—, el Consejo de Estado considera, por razones de orden y sistemática, que el contenido de la disposición adicional tercera —que versa sobre normas de competencia— debería pasar a ser la segunda y el contenido de esta la tercera...”
2. Diversos autores de la Doctrina Científica han expresado su desacuerdo con esta regulación de la contratación local, y de forma resumida:
- a) En el Tratado de Contratos del Sector Público², se indica expresamente que se trata de una regulación improcedente y se resume la opinión de varios autores sobre esta materia (GÓMEZ MELLERO, COLÁS TENAS, CARBONERO GALLARDO y MORENO MOLINA):
- GÓMEZ MELLERO destaca que la planta municipal española adolece de lo que se ha llamado atomización municipal, lo que conlleva que la mayoría de los municipios carezcan de medios personales y materiales para una aplicación eficiente de la LCSP. Así mismo mantiene que es necesario una regulación más sensible con la realidad de la Administración Local, entre otras cosas, porque la regulación de la contratación pública es uniforme a todas las Administraciones Públicas, sin tener en cuenta la situación de las pequeñas entidades locales que carecen de medios técnicos y personales. Y que no cabe duda de que la solución se encuentra en la simplificación de los procedimientos, en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica por parte de las Diputaciones Provinciales u otras Administraciones Públicas.

² Tratado de Contratos del Sector Público, Tomo III, Directores Eduardo Gameiro Casado e Isabel Gallego Córcoles, Editorial Tirant lo Blanc, Valencia 2018, págs. 2712 a 2715.

Así mismo, GÓMEZ MELLERO critica la falta de uniformidad en la terminología utilizada para referirse a la Administración Local.

- MORENO MOLINA reconoce que al régimen jurídico aplicable a la contratación administrativa local elaborada por el Estado hay que reprocharle su menosprecio de la contratación a celebrar por las pequeñas Administraciones cuyas peculiaridades apenas ha tenido en cuenta tradicionalmente la legislación estatal en la materia, y en especial, por cuanto sigue resultando hoy muy necesaria en España una regulación procedimental sencilla que sea aplicable por el gran número de pequeños municipios que cuentan con una limitada capacidad de gestión y que hoy utilizan mayoritariamente la figura del contrato menor. Como ya dijo CARBONERO GALLARDO se trata de una deslucida localización de la regulación.
- b) En el Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público³, se indica que BERNAL BLAY afirma que era más correcto recoger en un Título de la Ley, rubricado como “Contratos de la Administración Local” todas las especialidades relativas a la organización y procedimiento que caracterizan los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales, procediendo a su desarrollo posterior en el articulado de la norma (y no en una disposición adicional). Y quizás como medida complementaria, no hubiera estado de más devolver a su ubicación original, la Ley de Bases de Régimen Local, las reglas de distribución de competencias para contratar en los diferentes órganos que forman parte de la Administración local, que sería su lugar natural.

5. CONCLUSIONES

La técnica utilizada para la regulación de la de contratación del sector público de los entes locales ha sido duramente criticada por el Consejo de Estado y la doctrina científica por no introducir una regulación más extensa en el cuerpo de la norma, y por no resolver los problemas que tienen los municipios de menor población a la hora de aplicar la LCSP (falta de personal, etc..).

³ Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público, Director José María Gimeno Feliu, Editorial Thomson, Primera Edición 2018, pág. 1571

Ahora bien, para finalizar este trabajo hay que tener en cuenta que la regulación de la contratación pública de los entes locales no se agota con lo previsto en las Disposiciones Adicionales segunda y tercera de la LCSP, sino que también se aplican las reglas contenidas en la LCSP (DA 3.1); el 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, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, si bien estos reglamentos solo se aplicarían en todo aquello que no contradiga lo dispuesto en la LCSP de 2017 por tratarse de normas de jerárquicamente inferiores y anteriores a la aprobación de la nueva Ley.

Y para finalizar, también subsisten algunas disposiciones especiales en materia de contratación pública local, por ejemplo: en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art 85, 85 bis, DA 5 etc), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (art 111, 114 etc); y 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 (arts 52,174 etc).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS ACUÑA, C. *Incidencia de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en el ámbito local: novedades en la mesa de contratación*, Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, 2018, núm. 153.
- *Novedades de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público para el ámbito local*, Observatorio de la Contratación Pública, Artículos de Opinión, 12/04/2017.
- GAMERO CASADO y GALLEGÓ CÓRCOLES (Directores), *El Tratado de Contratos del Sector Público, Tomo III*, Editorial Tirant lo Blanc, Valencia 2018.
- GIMENO FELIU, JM (Director), *El Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Editorial Thomson, Primera Edición 2018.
- COLAS TENAS, J. *Las especialidades de la Contratación Pública en la Administración Local en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (Ponencia).

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, Y LA RED DE ENTIDADES LOCALES POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA FEMP, *Guía de Integridad en la Contratación Local*, 2019.