

INFORME 5/2021, DE 16 DE DICIEMBRE DE 2021, SOBRE LA POSIBILIDAD DE REALIZAR LICITACIONES CONJUNTAS ENTRE ENTIDADES LOCALES.

I - ANTECEDENTES

El Presidente del Grupo de Acción Local de Pesca del Litoral Cádiz-Estrecho Alcalde, en connivencia con el Grupo de Acción Local del Sector Pesquero Comarca Noroeste de Cádiz y el Grupo de Acción Local de Pesca Costa Occidental de Huelva, según manifestación propia, solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“Mediante el presente me dirijo a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, a los efectos previstos en la legislación vigente, por aplicación del artículo 1.2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, a los efectos de realizar una consulta, en relación a un procedimiento de contratación pública, y más concretamente a la posibilidad de realizar una licitación conjunta entre Entidades Locales colaboradoras; el referido artículo establece específicamente que "2. Asimismo, la Comisión podrá ser consultada por las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por las universidades públicas andaluzas y por las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación administrativa", por lo que esta Entidad se encuentra legitimada para plantear consulta.

Por ende, el Presidente del Grupo de Acción Local de Pesca del Litoral Cádiz-Estrecho, en connivencia con el Grupo de Acción Local del Sector Pesquero Comarca Noroeste de Cádiz, representado por su presidente, el Sr. José Carlos Macías Rivero y el Grupo de Acción Local de Pesca Costa Occidental de Huelva, a su vez representado por su presidente, el Sr. Francisco Martínez Faneca, solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos.

ASUNTO: POSIBILIDAD DE REALIZAR LICITACIONES CONJUNTAS ENTRE ENTIDADES LOCALES.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Que GALP del Litoral Cádiz-Estrecho, GALP Comarca Noroeste de Cádiz y GALP Costa Occidental de Huelva son asociaciones con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, sin ánimo de lucro, constituida al amparo de lo dispuesto por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (Documento nº 2 los Estatutos de la Asociación).

SEGUNDO.- La Asociación **“Grupo de Acción Local de Pesca del Litoral Cádiz-Estrecho”**, seleccionada como Grupo de Acción Local del Sector Pesquero (en adelante, GALP), representada por su presidente, Don Nicolás Fernández Muñoz, con NIF nº 52.301.165- Q, nombrado por acuerdo de la Asamblea Extraordinaria celebrada el pasado 15 de enero de 2015 como entidad colaboradora de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, dependiente directamente de la Dirección General de Pesca y Acuicultura tras convenio de colaboración entre la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y esta entidad colaboradora ya reseñada firmado en fecha de 20 de diciembre de 2017, en aras de articular el desarrollo local participativo expuesto en los artículos 33 y 34 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre en el que se articulaba este desarrollo local mediante las dos figuras básicas, teniendo como exponentes la Estrategia de Desarrollo Local Participativo y el





Grupo de Acción Local, se presentó Proyecto de Cooperación titulado **“GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD DEL SECTOR PESQUERO DEL GOLFO DE CÁDIZ. Elaboración de un Plan Estratégico para la sostenibilidad de la pesca en el Golfo de Cádiz y la implantación de la plataforma ProPesca.”**

En este Proyecto de Cooperación confluían tres entidades solicitantes, el Grupo de Acción Local de Pesca ya referenciado arriba cuyo presidente firma esta consulta, el Grupo de Acción Local del Sector Pesquero Comarca Noroeste de Cádiz, representado por su presidente, el Sr. José Carlos Macías Rivero y el Grupo de Acción Local de Pesca Costa Occidental de Huelva, a su vez representado por su presidente, el Sr. Francisco Martínez Faneca.

El objetivo general del proyecto, aunando la pretensión máxima de garantizar la sostenibilidad de la pesca en el Golfo de Cádiz reforzando el papel del sector pesquero, favoreciendo la participación y gobernanza en la gestión de los Recursos Pesqueros del Golfo de Cádiz, es dotar y disponer de herramientas de información, participación, planificación y sostenibilidad de la pesca para su aplicación a corto-medio plazo en el litoral de las provincias de Cádiz y Huelva, con la finalidad de mantener al menos el nivel de actividad, riqueza y empleo actual, dotando a la flota artesanal del Golfo de Cádiz de un sistema de comunicación directo, permitiendo difundir y gestionar la información relevante del sector y reforzando el papel de las comunidades pesqueras, tan denostado actualmente en nuestra sociedad, sin olvidar la importancia suprema de un sector primario.

TERCERO.- Que GALP del Litoral Cádiz-Estrecho, es una entidad colaboradora de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, teniendo garantizada su actuación bajo los principios rectores del ordenamiento público, entre los que se encuentra el principio de colaboración, imparcialidad, ausencia de conflicto de intereses, publicidad, transparencia, libre concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia y eficiencia.

Esta entidad otorga la posibilidad de incorporación al GALP de las entidades con implantación local que reuniendo los requisitos exigidos para adquirir la condición de asociadas, soliciten su incorporación, ya sea en el momento de la constitución del mismo como a lo largo del periodo de ejecución del programa.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), son entidades del Sector Público, poderes adjudicadores, las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades que integran la Administración Local sea superior al 50 por 100 así como las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades que integran la Administración Local.

QUINTO.- Que según el artículo 3.b) y 3.c) del TRLCSPP se considerarán poderes adjudicadores no Administración Pública, que forman parte del Sector Público, todos los demás entes distintos de las Administraciones Públicas, organismos o entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia. Asimismo serán también considerados poderes adjudicadores no administración pública, pero parte del Sector Público a efectos del TRLCSPP, las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras b) y c) anteriores, es decir el Grupo de Acción Local de Pesca que realiza la presente consulta.

SEXTO.- Que, asimismo la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (“Directiva 2014/24/UE”) considera que



son poderes adjudicadores, entre otros, el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formuladas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

SÉPTIMO.- Que la Directiva 2014/24/CE define una central de compras como aquel poder adjudicador que realiza actividades de compra centralizadas y, eventualmente, actividades de compra auxiliares y el artículo 203 del TRLCSP, analizando el mismo concepto, prevé que las entidades del Sector Público pueden centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, y atribuirlos a servicios especializados; que las centrales de contratación pueden actuar (i) adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación, o (ii) adjudicando contratos o estableciendo acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a éstos.

OCTAVO.- Según lo establecido en el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, cumpliendo los requisitos de solicitud de informe a la Comisión Consultiva de Contratación, tal y como se ha expresado anteriormente por estar legitimado para plantear dicha consulta.

Además del artículo antecedente, entre las funciones de este organismo, enumeradas en el artículo 2.1, se encuentran entre otras, la de "informar sobre cualquier asunto en materia de contratación administrativa". Así las cosas, la cuestión que pretende formular esta entidad es la que a continuación:

Los tres GALP ya referenciados han presentado mediante registro electrónico el citado proyecto de cooperación, aprobado en fecha, en donde cada GALP ha elaborado un presupuesto individualizado para sus necesidades, pero manteniendo la necesidad conjunta de realizar dos licitaciones en sendas asistencias externas: Plan Estratégico y la Plataforma Pro-Pes_CA.

Para cada licitación de forma conjunta entre los tres GALP se ha planteado la cuestión de la viabilidad jurídica de realizar una sola licitación en donde se recojan los tres presupuestos de los tres Grupos de Acción Local de Pesca participantes, ya que se revela cada vez con más frecuencia la conveniencia, por múltiples razones, de licitar juntos cuestiones de interés común y que poco difieren si se prestan para una determinada Entidad colaboradora.

Si acaso podríamos enumerar múltiples motivos para este planteamiento, basta con hacer referencia a la situación actual tan grave de pandemia que padecemos a consecuencia del COVID-19 para que el principio de racionalización y optimización de recursos en la contratación pública impere en aras de conseguir imprimir la máxima eficiencia a la gestión de fondos públicos mediante acuerdos marco tal y como lo expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su informe 5/2014, de 3 de marzo, en el asunto relativo a la posibilidad de realizar licitaciones conjuntas entre Entidad Local y Organismo Autónomo de ella dependiente, donde se expresa: **«sin embargo es posible también la contratación conjunta por dos o más poderes adjudicadores con un mismo objeto, para aprovechar economías de escala. Opción que se reconoce expresamente en la Directiva 2004/18 y que resulta compatible con los principios recogidos en el artículo 1 del TRLCSP y, en particular, con «la eficiente utilización de los fondos públicos»**

En esta dirección, y haciendo gala de nuestro sector, rema también las normativas europeas, como la **Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece la posibilidad de este tipo de contrataciones.**



NOVENO.- Que es intención de los tres GALPs, configurar un acuerdo marco para contratación conjunta en donde los tres poderes adjudicadores interesados sigan conjuntamente un procedimiento de contratación confiando a un solo poder adjudicador la gestión del procedimiento de contratación en nombre de todos los poderes adjudicadores, siendo este GALP que realiza la consulta el elegido para ello.

Por todo lo anterior, se exponen las siguientes **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

PRIMERA.- El Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública regula qué entidades están legitimadas para solicitar informes a la Comisión.

SEGUNDA.- La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y que debería haber sido transpuesta antes del 18 de abril de 2017 (sic) señala la posibilidad de este tipo de contrataciones en su **Considerando 71** : "El refuerzo de las disposiciones relativas a las centrales de compras no debe de ningún modo impedir las prácticas actuales de contratación conjunta esporádica, es decir, una adquisición común menos institucionalizada y sistemática o la práctica establecida de recurrir a proveedores de servicios que preparen y gestionen los procedimientos de contratación en nombre y por cuenta de un poder adjudicador y siguiendo sus instrucciones. Por el contrario, debido al importante papel que desempeña la contratación conjunta, conviene aclarar algunas de sus características, especialmente en relación con los proyectos innovadores.

La contratación conjunta 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.

Cuando los diferentes poderes adjudicadores sigan conjuntamente un procedimiento de contratación, dichos poderes han de tener una responsabilidad conjunta respecto del cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la presente Directiva. No obstante, cuando los poderes adjudicadores sigan conjuntamente solo algunas partes del procedimiento de contratación, la responsabilidad conjunta solo debe aplicarse respecto de aquellas partes del procedimiento que se hayan seguido conjuntamente. Cada poder adjudicador debe ser responsable únicamente de los procedimientos o las partes de los procedimientos que siga por sí mismo, como la adjudicación de un contrato, la celebración de un acuerdo marco, la ejecución de un sistema dinámico de adquisición, la reapertura de la competencia dentro de un acuerdo marco o la determinación de qué operador económico que sea parte en un acuerdo marco debe ejecutar una tarea determinada".

Así en su **Artículo 38. Contratación conjunta esporádica 1.** Dos o más poderes adjudicadores podrán acordar la realización conjunta de determinadas contrataciones específicas.

2. Cuando un procedimiento de contratación se desarrolle en su totalidad de forma conjunta en nombre y por cuenta de todos los poderes adjudicadores interesados, estos tendrán la responsabilidad conjunta del cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la presente Directiva. Ello se aplicará también en aquellos casos en que un solo poder adjudicador administre el procedimiento, por cuenta propia y por cuenta de los demás poderes adjudicadores interesados.



Cuando un procedimiento de contratación no se desarrolle en su totalidad en nombre y por cuenta de los poderes adjudicadores interesados, estos solo tendrán la responsabilidad conjunta por aquellas partes que se hayan llevado a cabo conjuntamente. Cada poder adjudicador será único responsable del cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la presente Directiva con respecto a las partes que lleve a cabo en su propio nombre y por cuenta propia.

TERCERO.- *La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en su Disposición adicional quinta establece, como aplicación de los nuevos criterios para las entidades locales en cuanto a racionalización del sector local, recogidos en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las distintas peculiaridades con respecto a la creación de asociaciones de entidades locales para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos públicos, para conseguir una mayor eficacia en la gestión y simplificar el gasto público.*

*Por lo expuesto en los apartados anteriores GALP del Litoral Cádiz-Estrecho, **SOLICITA***

En consecuencia, procedemos a realizar la siguiente consulta a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía:

PRIMERO.- *Teniendo en cuenta además nuestra especial situación económica provocada por la pandemia actual y atendiendo en primer lugar al principio de eficacia en cuanto que las actuaciones de los tres GALPs deben orientarse directamente a la consecución de los objetivos de la EDLP, cuantificando las decisiones y priorizando proyectos, y a su vez, atendiendo también al principio de eficiencia, en cuanto que las actuaciones de estas entidades colaboradoras con un menor coste se contribuya a un mayor beneficio socioeconómico con el fin de conseguir la mejor proporción entre el rendimiento, la utilidad de las inversiones y los gastos de gestión, ¿ está facultado el GALP Litoral Cádiz-Estrecho, como asociación de entidad de capital público para realizar una licitación mediante el perfeccionamiento de acuerdos marco y adhesiones al mismo por parte de otros GALPs?*

SEGUNDO.- *Como establecen tanto el TRLCSP como la Directiva 2014/24/UE, que prevén que las “Administraciones Públicas” y las “Entidades del Sector Público” pueden centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, **¿es posible la contratación conjunta realizándose un único procedimiento de adjudicación para el conjunto de todas las prestaciones, previéndose en el pliego la división de lotes, determinando las normas procedimentales y de publicidad en función del valor acumulado del conjunto?***

En la confianza de que la Comisión Consultiva emitirá el correspondiente informe sobre las cuestiones planteadas, y atendiendo a los principios de colaboración interadministrativa y respeto mutuo al ejercicio legítimo de las competencias regulado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.”



II - INFORME

1. Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, si bien en el presente caso realizaremos algunas consideraciones de carácter general sobre las cuestiones planteadas, y con la necesaria cautela, en base a la documentación e información que aporta la entidad consultante, por lo que puede haber elementos jurídicos y fácticos que puedan desconocerse por este órgano consultivo.

2. Asimismo con carácter previo queremos señalar que en la petición de informe se hace referencia a normativa no vigente, cual es el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y no a 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 Ley de Contratos del Sector Público.

3. Según manifiestan en su consulta, los grupos de Acción Local Pesca son entidades con personalidad jurídica creadas por los municipios para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, y por tanto integrantes del sector público que no tienen la consideración de poder adjudicador, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3.3 .d) y e) de la Ley de Contratos del Sector Público.

4. Ha de partirse de la base de que el artículo 28 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. Además indica que las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la citada Ley.

Seguidamente el artículo 34 hace referencia al principio de libertad de pactos pues puntualiza que en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.

Importante es citar también el artículo 116, que se refiere al expediente de contratación -iniciación y contenido-, pues en su apartado 5 se señala que “*Si la financiación del contrato ha de realizarse con*



aportaciones de distinta procedencia, aunque se trate de órganos de una misma Administración pública, 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.”

4. Siguiendo lo expuesto hasta ahora y aplicando el criterio reconocido por la Junta Consultiva de Contratación Pública en su informe 56/11, de 1 de marzo de 2012 -Consulta sobre contratación separada de obras, servicios y suministros comunes en inmuebles compartidos de la Seguridad Social-, podemos afirmar que conforme a los preceptos citados y en especial el artículo 116 de la Ley de Contratos del Sector Público, siempre que el objeto del contrato lo permita por haber un interés común de los diversos órganos y razones de simplificación de los procedimientos de contratación pública, de eficiencia, de reducción de plazos de tramitación y de optimización del uso de los recursos públicos, personales y económicos, gracias a la promoción de la concurrencia y las economías de escalas, guardando siempre el resto de principios generales que inspiran la normativa de contratación es viable tramitar un único expediente aunque se trate de órganos de distintas Administraciones públicas.

5. Se deberá establecer por vía convencional o cualquier otra vía la forma de cooperación entre varias entidades para racionalizar la tramitación de un expediente, en el que se establecerá en cualquier caso quien de los órganos implicados será el órgano de contratación, debiendo este ser único, y se determine el orden de abono de las aportaciones.

6. En cuanto se refiere a las cuestiones de carácter presupuestario cabe señalar que opinar sobre las mismas excede de la competencia de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública, si bien si queremos significar el contenido del artículo 116 citado, en tanto en cuanto prevé la posibilidad de financiación plural y diversificada de los contratos mediante aportaciones externas, debiendo quedar en todo caso acreditada la disponibilidad de la misma en el expediente.

III - CONCLUSIONES

Es viable tramitar un único expediente de contratación en el que habrá un único órgano de contratación, aunque se trate de órganos de distintas Administraciones Públicas, siempre que el objeto del contrato lo permita por haber un interés común de los diversos órganos y razones de simplificación de los procedimientos, de eficiencia, de reducción de plazos de tramitación y de optimización del uso de los recursos públicos personales y económicos lo aconsejen, siempre que se acredite en el mismo la plena disponibilidad de todas las aportaciones y se determine el orden de su abono, con inclusión de una garantía para su efectividad y se guarden el resto de principios generales que inspiran la normativa de contratación .

Es todo cuanto se ha de informar.