



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

**La professionalització de la contractació pública,
amb especial referència a l'àmbit local**

Carme Saladié i Forasté

Tutor: Prof. Xavier Padrós i Castellón

Màster en Gestió Pública Avançada

Curs 2019-2020

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	4
ABREVIACIONS	8
CAPÍTOL 1: La professionalització com a instrument de millora de la contractació pública en la perspectiva europea	10
1. L'evolució del dret comunitari de contractes: de la contractació instrumental a la contractació estratègica	10
2. L'aposta per la professionalització de la contractació pública	15
2.1 La Recomanació del Consell de l'OCDE sobre contractació pública ...	17
2.2 L'impuls de les institucions comunitàries	19
2.2.1 Comunicació Recomanació de la Comissió: Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa i construir una arquitectura per la professionalització de la contractació pública	20
2.2.2 Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al CESE i al Comitè de les Regions	27
2.2.3 La Resolució del Parlament Europeu de 4 d'octubre de 2018, sobre el paquet de mesures de l'estratègia de contractació pública	28
CAPÍTOL 2: La necessitat de professionalització dels gestors de la contractació pública i la nova LCSP	30
1. La LCSP i la professionalització de la contractació: les seves manifestacions .	30
2. Les qüestions a resoldre abans del contracte	39
3. La professionalització dins el cicle contractual: alguns exemples.....	53
3.1 Les consultes preliminars del mercat.....	53
3.2 Procediments d'adjudicació basats en la negociació i el diàleg	58
3.2.1 Licitació amb negociació i procediment negociat sense publicitat	59

3.2.2	El diàleg competitiu	62
3.2.3	L'associació per la innovació	64
3.3	Control de l'execució del contracte	66
4.	Després del contracte: l'avaluació dels resultats	69
CAPÍTOL 3:	Organització administrativa per a la gestió de la contractació pública	
	específica de l'administració local	73
1.	Òrgans de contractació	75
1.1	Els Alcaldes i Presidents de les Entitats Locals	75
1.2	El Ple.....	77
1.3	La Junta de Govern Local	78
1.4	Les Juntes de contractació	78
2.	Òrgans d'assistència.....	79
2.1	Les Meses de Contractació	80
2.2	Els Comitès d'experts.....	85
3.	Òrgans d'assessorament i Fiscalització	86
3.1	Les funcions del Secretari General.....	86
3.2	Les funcions de Fiscalització	89
4.	Centrals de contractació de les entitats locals.....	91
	CONCLUSIONS	93
	FONTS I BIBLIOGRAFIA	99

Introducció

“La contractació pública desenvolupa un paper clau dins l’Estratègia Europa 2020, establerta en la Comunicació de la Comissió de 3 de març de 2010 titulada ‘Europa 2020, una estratègia per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador (Estratègia Europa 2020)’, com un dels instruments basats en el mercat que s’han d’utilitzar per a aconseguir un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, garantint alhora un ús més eficient de fons públics”. Aquestes paraules, reproduïdes del considerant 2 de la Directiva 2014/18/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública, emmarquen el nou paper de la contractació pública del segle XXI. La contractació pública segueix essent un instrument, però un instrument estratègic capaç d’incidir de manera decisiva en el mercat i d’orientar i potenciar polítiques públiques diverses en l’àmbit social, mediambiental o de la innovació tecnològica.

I no és només un instrument estratègic. La contractació pública és un instrument estratègic poderós que, projectat adequadament i amb rigor, pot propiciar canvis de gran significació cap a nous models de gestió pública. La nova contractació pública entronca així amb formes de gestió més obertes i amb major sintonia amb l’evolució constant de les Administracions Públiques i del seu entorn econòmic i social. Des d’aquesta perspectiva, la contractació pública segueix essent una eina fonamental per a l’execució d’obres i per a l’obtenció de béns i serveis en les millors condicions o per a prestar serveis públics de qualitat, però alhora pot esdevenir el pal de paller a l’entorn del qual bastir noves formes de gestió pública més adequades a la demanda democràtica de la ciutadania del segle XXI.

Aquesta visió dinamitzadora de la contractació pública és en ocasions menystinguda o ignorada. I, en canvi, la contractació pública forma part, cada cop més, de les estratègies per al desenvolupament de les més variades polítiques públiques i de les pràctiques més avançades de la gestió pública electrònica i de l’Administració digital. Pot contribuir, a més, a la modulació del mercat econòmic, compromentent-lo amb l’interès públic i amb l’impuls d’accions per a la millora de les condicions socials i mediambientals i la implementació de solucions innovadores.

L’anterior visió s’ha de complementar amb la necessitat d’incorporar una nova cultura de l’avaluació de resultats en els contractes públics que permeti aprofitar els

aprenentatges derivats de la informació que es desprengui del seu seguiment i anàlisi. Només d'aquesta manera es podrà donar la possibilitat de correcció de les debilitats i amenaces i només així s'aprofitaran les fortaleeses i oportunitats per a la millora constant.

L'impacte econòmic i la transversalitat dels processos de contractació tenen molt a veure amb aquesta capacitat transformadora que atribuïm a la contractació pública, tant des de la perspectiva dels mercats, com des del punt de vista de la gestió i de l'organització administrativa. La contractació no és només una activitat econòmica i no és només una activitat administrativa. Ambdues activitats es complementen i estan interconnectades per la senzilla raó de que en un contracte hi ha dues parts i totes dues, Administracions i operadors econòmics, juguen un paper decisiu en les estratègies de *creixement intel·ligent, sostenible i integrador*, a les que feia referència la Directiva 2014/24/UE. Per això, quan parlem de professionalització de la contractació, que és el que es farà en aquest treball, i tot i que la nostra aproximació es centrarà en la perspectiva pública, cal tenir present que parlem de qualitats i requeriments que cal exigir a les dues parts del contracte.

El nostre punt de partida és que els reptes que planteja la nova contractació pública només són assumibles si la gestió de la contractació es confia a professionals degudament qualificats, preparats i formats per a la seva execució. I quan parlem de gestió, ho fem en un sentit ampli: ens referim al conjunt de professionals que, dins les estructures administratives respectives, intervenen en els processos de contractació pública. Això inclou els òrgans de contractació, els òrgans d'assistència, els òrgans d'assessorament, els òrgans de control en les seves diferents vessants, els organismes de supervisió i reguladors, etc.

La formació i el suport als nous perfils professionals que la contractació reclama avui en dia i que les Administracions han d'impulsar ha de ser la palanca de canvi respecte del paradigma tradicional que encara domina molts dels àmbits de la gestió pública i que tendeix a alentir o aturar els processos de canvi.

Com s'ha dit des de l'OCDE, la contractació pública ha de superar la seva funció administrativa i s'ha de convertir en una "professió estratègica". I per a això, cal definir bé el terme professional, associant-lo amb aquella persona que posseeix uns estàndards de formació i capacitació que li permeten exercir els rols que requereix una professió. En l'àmbit de l'Administració Pública, això vol dir persones formades i

capaces que, a més, estan subjectes a uns codis estrictes de conducta, d'ètica i d'obligació moral cap a la societat.

Aquest treball pretén contribuir a la reflexió i al debat sobre la impossibilitat de complir amb els estrictes objectius de la normativa de contractació pública sense la intervenció garantida de professionals en contractació pública. És només amb el concurs d'aquests professionals que l'evolució de la contractació podrà projectar-se cap a un pla més estratègic i, des d'aquí, contribuir a la innovació en la gestió pública i a la modulació del mercat econòmic cap a una economia més sostenible.

Evidentment, la importància que en aquest estudi s'atorga als aspectes relacionats amb la necessitat de professionalitzar la contractació coincideix amb el nou marc normatiu, tant a nivell europeu, amb les Directives del 2014, com a nivell intern, amb la nova Llei de Contractes del Sector Públic del 2017. Tot i així, i malgrat la seva rellevància, existeixen encara pocs estudis i treballs entorn de la necessitat de professionalitzar la contractació pública. Per això, i des de la modèstia d'aquest treball, ens agradaria destacar la importància de la professionalització de la contractació pública i el seu potencial transformador per canalitzar el valuós potencial que té l'activitat contractual del sector públic i per contribuir al canvi necessari de la gestió pública per posar-la al servei d'una ciutadania que reclama l'excel·lència d'una gestió democràtica avançada.

Amb aquesta voluntat, el treball s'ha estructurat en tres capítols. En el capítol primer, sota el títol "*La professionalització com a instrument de millora de la contractació pública en la perspectiva europea*", es fa referència a l'evolució del dret comunitari de contractes, centrat en els seus inicis en garantir el lliure accés als mercats i la no discriminació, fins arribar a la perspectiva estratègica ja al segle XXI. Aquest canvi de paradigma és el detonant per a què les institucions europees considerin la professionalització dels gestors de la contractació com una exigència que ha de permetre l'assoliment dels objectius de les noves formes de contractar.

El capítol segon, titulat "*La necessitat de professionalització dels gestors de la contractació pública davant les prescripcions de la nova LCSP*", pretén posar de manifest aquelles accions que han de dur a terme els gestors de la contractació pública al llarg del cicle contractual per donar compliment a la normativa. Dins d'aquest procés, es dedica un atenció especial a tres àmbits concrets amb una forta incidència de l'element professional: el de les consultes preliminars al mercat en la fase inicial; el

relatiu a aquells procediments d'adjudicació dels contractes on s'interactua amb els licitadors, ja sigui per negociar les condicions del contracte, ja sigui per definir la idoneïtat de l'objecte que haurà de satisfer les necessitats públiques o les seves condicions jurídiques, tècniques o econòmiques i, per últim, el del control de l'execució del contracte. Aquest capítol fa evident la necessitat de professionals experts per dur a terme les accions que requereixen determinats aspectes importants de la contractació.

El tercer i darrer capítol està dedicat a l' "*Organització administrativa per a la gestió de la contractació pública específica de l'administració local*" i obeeix, en bona part, a la necessitat d'obrir una reflexió sobre les particularitats que entranya l'organització de la contractació en les Administracions locals, peça clau per a assolir una gestió professional de la contractació, i que contrasta amb el seu concís tractament en la normativa actual.

El treball es tanca amb un darrer capítol de conclusions, a partir de l'anàlisi realitzada en els capítols anteriors.

Abreviacions

Art.	Article
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CESE	Comitè Econòmic i Social
LCAP-1995	Llei de Contractes de les Administracions Públiques de 1995
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local
LCSP	Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.
LCSP del 2007	Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contractes del Sector Públic
OCDE	Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic
PIB	Producte interior brut
PIME	Petita i mitjana empresa
RGLCAP	Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, Reglament de Contractes de les Administracions Públiques

TACRC	Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals
TIC	Tecnologies de la Informació i la Comunicació
TRLCSP	Real Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, que aprova el Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic
UE	Unió Europea
UTE	Unió Temporal d'Empresaris

Capítol 1

La professionalització com a instrument de millora de la contractació pública en la perspectiva europea

1. L'evolució del dret comunitari de contractes: de la contractació instrumental a la contractació estratègica

La dècada dels 90 del segle XX té una especial rellevància en l'evolució de la Unió Europea cap a una major integració econòmica, amb l'efectiva abolició de les fronteres i la creació del Mercat Únic Europeu el 1993 com a instrument determinant per a garantir la lliure circulació de béns, serveis, capitals i persones en tot l'espai europeu¹. Una de les accions per a optimitzar el mercat interior va ser la redacció del *Pla d' Acció per al Mercat Únic*, elaborat per la Comissió i aprovat pel Consell Europeu d'Amsterdam i el Parlament europeu². Dins del marc d'aquest Pla d'Acció, la Comissió va publicar, a finals del 1997, un quadre d'indicadors del mercat únic que oferia una visió general detallada i precisa de l'aplicació del Pla i avaluava els esforços dels Estats membres en l'aplicació de les indicacions que les institucions europees havien estat fent al llarg dels 4 anys transcorreguts des de 1993³. La finalitat última era la consolidació del mercat interior als efectes de que els operadors econòmics ampliessin el seu àmbit d'actuació i contribuïssin així a l'enriquiment global de l'economia europea.

Entre d'altres conclusions, el quadre d'indicadors de 1997 permetia confirmar que la contractació pública era un dels factors fonamentals del mercat únic doncs suposava un 11% del PIB de la Unió. En conseqüència, la contractació pública era un àmbit destacat d'actuació, per la seva rellevància, que calia aprofitar per a la consolidació de les estratègies del mercat econòmic europeu, el que suposava un punt d'inflexió respecte de la consideració tradicional de la contractació pública com a mer instrument per a la provisió d'obres, béns o serveis. En efecte, fins ben entrats els anys 90, el dret europeu de contractes s'havia centrat des dels seus orígens en remoure els obstacles i

¹ Tractat de Maastricht (Països Baixos), signat en data 7 de febrer de 1992, que va entrar en vigor l'1 de novembre de 1993. Veure: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

² CSE (97) 1 final, de 4.6.1997.

³ Quadre d'indicadors del Mercat Únic núm. 1, novembre de 1997, SEC 97/2196.

les restriccions a la llibertat d'establiment i a la lliure prestació de serveis, amb les primeres Directives sobre subministraments i sobre obres de començaments dels anys 70 (Directiva 70/32/CEE, de la Comissió, de 17 de desembre de 1969, i Directiva 71/304/CEE, de 26 de juliol, respectivament) i, posteriorment, s'havia focalitzat en la coordinació de les disposicions internes del Estats membres per facilitar la lliure concurrència dels empresaris en les licitacions, amb noves Directives d'obres i de subministraments (Directiva 71/305/CEE, de 26 de juliol, i Directiva 77/62/CEE, de 21 de desembre de 1976, respectivament), modificades novament ja en la dècada dels 80 per les noves Directives 88/295/CEE, de 22 de març, en matèria de subministraments, i 89/440/CEE, de 18 de juliol, en matèria d'obres. El mateix any 1989, es va aprovar la Directiva 89/665/CEE, de 21 de desembre, que regulava els procediments de recurs en l'adjudicació dels contractes d'obres i de subministraments

Els 90 s'havien inaugurat amb una primera Directiva (la Directiva 90/531/CEE, de 17 de setembre) que abordava la regulació per primer cop dels contractes en els sectors exclosos (aigua, energia, transports i telecomunicacions), a la qual varen seguir dues Directives de l'any 1992: la 92/13/CEE, de 25 de febrer, de recursos en l'àmbit dels sectors exclosos, i la 92/50/CEE, de 18 de juny, que regulava per primera vegada els contractes de serveis i completava la tipologia clàssica contractual, afegint-se a l'anterior regulació dels contractes d'obres i de subministraments. Un any després, s'aprovava la refosa de disposicions anteriors amb les Directives 93/36/CEE, 93/37/CEE i 93/38/CEE, totes de 14 de juny i relatives als contractes de subministraments, d'obres i en els sectors exclosos, respectivament, que eren un primer intent de codificar el dret contractual a escala europea.

És dins d'aquest context d'expansió del dret comunitari de contractes on cal situar la Comunicació sobre la contractació pública dins la Unió Europea de 1998⁴, en la qual la Comissió constata la necessitat de renovar la política de contractació. Les seves conclusions es centaven en dos aspectes; primer, que la UE havia de prendre mesures per garantir que el sistema de contractació pública permetés obtenir beneficis econòmics; segona, que els instruments contractuals havien d'adaptar-se a un entorn econòmic en constant evolució.

Les mesures i propostes adoptades per la Comissió s'orientaven en la línia d'aconseguir un marc jurídic estable per a garantir la seguretat i la confiança dels

⁴ COM (98) 143, d'11 de març de 1998.

agents del mercat en el sistema. Per a això, es considerava imprescindible la simplificació del marc jurídic i la flexibilització dels procediments de contractació per tal de clarificar la normativa contractual i assegurar-ne l'estabilitat. Juntament amb l'estabilització del marc jurídic i normatiu, i a la vista del potencial que ofereix la utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació, la contractació electrònica es considerava l'element fonamental per agilitar els procediments de contractació i reduir de forma considerable els costos de les transaccions. En tot cas, la finalitat última d'aquesta Comunicació de la Comissió era facilitar l'accés al mercat dels agents mitjançant una formació que els convertís en autèntics professionals i desenvolupar les actuacions corresponents per facilitar la participació de les PIME als procediments de contractació. En aquest sentit, cal destacar que, tot i que encara d'una manera incipient, la Comunicació introdueix ja la idea de la necessitat de disposar de professionals per a una gestió de compres eficaç i que aquesta professionalització s'ha de predicar des de la perspectiva dels compradors com des de la dels proveïdors.

Tot i així, el gir conceptual no es reflectirà encara en la següent onada de Directives de contractació. El 31 de març de 2004 s'aproven, en efecte, les Directives 2004/17/CE i 2004/18/CE, del Parlament europeu i del Consell, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació de contractes en les sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals i sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres, de subministrament i de serveis, respectivament. Les noves Directives se situen encara dins les coordenades històriques del dret europeu de contractes: un dret molt centrat encara en les fases de preparació i adjudicació dels contractes, amb particular atenció a la coordinació de les adjudicacions i al seu control. Caldrà esperar, per tant, fins el proper paquet de Directives del 2014 per poder observar un canvi cap als aspectes més estratègics de la contractació i per veure com el dret europeu comença a regular alguns aspectes de la fase d'execució dels contractes.

Amb tot, la transposició de les Directives del 2004 a l'ordenament jurídic espanyol, que s'articula amb les lleis 30/2007 i 31/2007, ambdues de 30 d'octubre, de Contractes del Sector Públic, la primera, i sobre els procediments de contractació en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, la segona⁵, té un impacte notable,

⁵ Llei 30/2007 i 31/2007, de 30 d'octubre (BOE núm. 261, de 31 d'octubre de 2007). Veure <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30>

sobretot perquè la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, no només es va limitar a l'adaptació de la normativa contractual interna a les exigències del dret comunitari, sinó que va aprofitar l'avinentsa per a l'execució d'una reforma global donant així resposta a les peticions formulades des de diverses instàncies (administratives, acadèmiques, socials i empresarials). Una de les seves principals novetats fa referència a la redefinició del seu àmbit d'aplicació, que abastarà a tots els subjectes del sector públic i d'aquesta manera s'aproximarà a les normes comunitàries, incrementant la seguretat jurídica i augmentant també l'eficiència de la legislació al tenir en compte la configuració jurídica peculiar de cada destinatari per modular de forma adequada les regles que li són d'aplicació. Junt amb això, apareix en aquesta normativa el contracte de col·laboració entre el sector públic i el sector privat i s'estableix el diàleg competitiu com a nou procediment per a l'adjudicació de determinats contractes. Una altra de les novetats rellevants és la introducció de les primeres normes sobre contractació pública electrònica.

L'any 2014 és però, com s'ha dit, el del gran salt qualitatiu, amb l'aprovació de les Directives 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE, totes de 26 de febrer, i relatives als contractes de concessions, a la contractació pública d'obres, subministraments i serveis i a la contractació en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, respectivament. Per primera vegada, es planteja obertament una regulació on la utilització estratègica de la contractació en resposta als nous reptes econòmics i socials de la UE esdevé un element essencial i es connecta amb la necessitat de simplificar i flexibilitzar els procediments de contractació i de millorar l'accés al mercat de les PIME i empreses incipients. Per primera vegada també, la garantia de la integritat dels procediments per lluitar contra el frau i la corrupció se situa dins els objectius de la nova regulació⁶. L'establiment d'un model de governança, que asseguri la supervisió i control de l'aplicació i el funcionament de les normes de contractació completa el catàleg de novetats rellevants de la regulació i consagra el gir cap als nous reptes que la contractació del segle XXI ha d'afrontar.

A més, per primer cop, les Directives 2014/24UE i 2014/25/UE contenen en la seva part expositiva referències explícites a la professionalització de la contractació. Es fa

⁶ Veure GIMENO FELIU, José María, La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. GIMENO FELIU, José Maria (Dir.). *Las nuevas directivas de contratación pública*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015, p. 37-105.

en relació als fenòmens d'agregació de la demanda pels compradors públics, posant l'èmfasi en la professionalització de la gestió de la contractació:

“En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación.”⁷

També es fa en relació amb les tècniques de centralització de compres, que permeten fer compres centralitzades, gestionar sistemes dinàmics d'adquisició o adjudicar acords marc, posant l'èmfasi en la professionalització del sistema públic de compres :

“Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros (...). Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras...”⁸

I es fa, per últim i amb un caràcter més general, per destacar la necessitat de que aquesta professionalització s'estengui a les dues parts intervinents en el contracte, poders adjudicadors i agents econòmics, i sigui integral, això és amb vocació d'abastar a tot el cicle contractual, remarcant la professionalització de les pràctiques de contractació:

“Una mejor orientación, información y asistencia a los poderes adjudicadores y los agentes económicos podría también contribuir en gran medida a hacer más eficiente la contratación pública gracias a mejores conocimientos, a una mayor seguridad jurídica y a la profesionalización de las prácticas de contratación. Dicha orientación debería hacerse accesible a los poderes adjudicadores y a los operadores económicos siempre que parezca necesario mejorar la aplicación de las normas. La orientación que se ha de ofrecer podría cubrir todos los aspectos pertinentes de la contratación pública, como la planificación de la adquisición, los procedimientos, la elección de técnicas e instrumentos y las buenas prácticas para tramitar los procedimientos.”⁹

Precisament a l'entorn d'aquesta idea de que la professionalització ha de cobrir tots els aspectes pertinents de la contractació giren bona part de les consideracions que es faran en el capítol 2 d'aquest treball, al qual ens remetem ara.

⁷ Considerant 59 de la Directiva 2014/24/UE i considerant 70 de la Directiva 2014/25/UE.

⁸ Considerant 69 de la Directiva 2014/24/UE.

⁹ Considerant 121 de la Directiva 2014/24/UE i considerant 127 de la Directiva 2014/25/UE.

2. L'aposta per la professionalització de la contractació pública

A partir de la Directiva 2004/18/CE, del 31 de març, que va preveure expressament l'exclusió de candidats o licitadors que haguessin participat en una organització delictiva o que haguessin estat declarats culpables per corrupció o frau contra els interessos financers de les Comunitats Europees o per blanqueig de capitals¹⁰, han proliferat les reflexions sobre el fenomen de la corrupció vinculat a la contractació pública. Una de les qüestions que han posat en relleu alguns estudis és la relació entre la falta d'integritat i la mala praxi professional i s'ha dit també que, en alguns casos, la manca de competència professional pot arribar a ser més lesiva econòmicament que la corrupció¹¹.

Per tal que la contractació sigui un instrument real que contribueixi a la creació d'un mercat públic ple d'oportunitats pels agents econòmics, per a les Administracions i per als ciutadans, cal combatre de forma contundent aquestes males pràctiques i les pràctiques il·lícites. Algunes institucions internacionals apunten com a solució, avançar cap a una major professionalització dels gestors de la contractació pública.

Una d'aquestes institucions és l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), el Consell de la qual va aprovar l'any 2009 una Recomanació sobre integritat pública, amb un seguit d'estratègies per a combatre la situació.

L'OCDE considera que la corrupció és una de les qüestions més perjudicials donat que la seva pràctica *“malgasta els recursos públics, augmenta la desigualtat econòmica i social, alimenta el descontent i la polarització política i disminueix la confiança en les institucions”* i aposta per la integritat pública com un dels pilars fonamentals de les estructures polítiques, econòmiques i socials que contribueix a la prosperitat dels individus i de les societats.¹²

¹⁰ Article 45.1.b).

¹¹ Segons alguns estudis, el 83% dels recursos malgastats en compres públiques seria degut a la manca de professionalització i només un 17% a la corrupció. Veure: BANDIERA, Oriana, PRAT, Andrea i VALLETTI, Tommaso. Active and passive waste in Government spending: Evidence from a policy experiment. *The American Economic Review*, Vol. 99, Núm. 4 (Setembre 2009), p. 1278-1308.

¹² OCDE Recomanació del Consell sobre integritat pública 2009 Veure: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

No obstant, i donat que ha quedat netament demostrat que la creació de normes més estrictes i una vigilància més ferma sobre el seu compliment han mostrat una eficàcia molt limitada, l'OCDE entén que cal acudir a la integritat dels actors contractuals per aconseguir un canvi. Per aquest motiu, la Recomanació estableix principis i mecanismes per a garantir la integritat i frenar la corrupció en la contractació pública, partint de la necessitat de demostrar un compromís en el més alt nivell, tant en l'àmbit polític com de gestió per reforçar la integritat. En aquesta línia, per enfortir l'eficàcia del sistema d'integritat pública es fa necessari clarificar les responsabilitats institucionals i fixar unes normes de conducta estrictes pels funcionaris públics.

Des de les institucions i amb la col·laboració estreta del sector privat, la societat civil i les persones físiques s'ha de promoure una *“cultura d'integritat pública”* que abasti tots els nivells, alhora que es basi en els criteris de cultura organitzativa de la transparència que respongui a les preocupacions relacionades amb la integritat. És fonamental en aquest sentit la implementació d'un marc de control i gestió dels riscos per salvaguardar la integritat de les institucions reforçant el paper de la supervisió del sistema i garantir que els mecanismes d'execució ofereixin respostes apropiades a totes les sospites de infraccions de les normes d'integritat pública per part de funcionaris i de totes les demès persones o entitats implicades.

Finalment, l'OCDE posa de manifest que per a l'aplicació de totes les mesures i accions descrites en la Recomanació i als efectes de compliment i garantia d'èxit, com a factor fonamental cal *“promoure un sector públic professional basat en la meritocràcia, consagrat als valors i a la bona governança del servei públic”*, alhora que

Veure també:

OECD Principles for integrity in Public Procurement 2009. Veure : <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Global Forum on Public Governance 2009. Veure : [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

Key OECD anti-corruption documents: OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Lobbying regulations 1940-2010. Veure <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

cal “oferir als funcionaris públics la informació, formació, orientació i assessorament oportuns per a què apliquin les normes d'integritat pública en el centre de treball”.¹³

La Recomanació emfasitza, doncs, la necessitat de professionalitzar el sector públic, en general, i la necessitat de professionalització dels gestors de la contractació administrativa, en particular. En aquest sentit, cal garantir la gestió dels recursos humans contribuint a promoure el professionalisme del servei públic per posar-lo al servei de la integritat.

Aquests són uns primers pronunciaments que indiquen que una de les solucions a les males praxis en el sector públic passa per l'especialització professional dels seus gestors en aquells àmbits on es fan més evidents les conductes il·lícites. Cal remarcar molt especialment el gir estratègic que planteja la Recomanació: vist que, des del punt de vista normatiu, els intents del legislador de corregir aquestes conductes no han donat resultats suficients per pal·liar les seves conseqüències, a partir d'aquest moment, les reflexions apunten cap al camp de la gestió. En aquest àmbit, destaca el paper dels actors que intervenen en els processos i d'aquí la necessària capacitació de tots els participants, els gestors públics, els gestors privats i els organismes de supervisió dels procediments.

La mateixa OCDE, en un estudi, en el que es van analitzar les experiències de diferents països sobre bones pràctiques en el cicle complet de la contractació, es planteja aconseguir que la contractació pública es converteixi en una “professió estratègica” i no només una “funció administrativa”.¹⁴

2.1. La Recomanació del Consell de l'OCDE sobre contractació pública (2015)

L'anteriorment comentada Recomanació de l'OCDE de 2009 va provocar un gran interès entre les institucions en prendre consciència de la necessària i urgent intervenció per promoure la integritat en el sector públic i acabar amb les conductes contraries a dret que anaven creixent.

¹³ A la mateixa Recomanació del Consell sobre integritat pública 2009 citada.

¹⁴ OCDE. *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP, 2009, p.20.

Seguint les indicacions de la Recomanació de 2009 i els seus principis, el Consell de l'OCDE dicta el 2015 una nova Recomanació específica sobre contractació pública¹⁵, que recull el coneixement, la perspectiva i la voluntat de transformar la contractació pública en un instrument estratègic per a la bona administració.

La Recomanació del 2015 aposta per la governança de la contractació pública en pro de l'economia i l'eficiència per a impulsar l'assoliment d'objectius de polítiques públiques. L'OCDE reconeix que una contractació pública eficient i eficaç és fonamental per aconseguir els objectius principals de la gestió pública. Reconeix, també, que la contractació pública és *“un àmbit clau de l'activitat econòmica de les Administracions públiques, que es troba particularment exposat a la mala gestió, el frau i la corrupció”*.

Reconeix també l'OCDE que *“tota mesura que s'apliqui en favor del bon govern i la integritat en la contractació pública contribueix a una gestió eficaç i eficient dels recursos públics”*. En definitiva, diu la Recomanació que es tracta de *“posar fre a les amenaces a la integritat que es manifesten al llarg del cicle des de l'avaluació de les necessitats fins la fase de pagament i la gestió contractual”*.

Les mesures concretes que la Recomanació recull estan orientades bàsicament a preservar la integritat en la gestió pública a través d'assegurar un nivell adequat de transparència durant totes les fases del cicle contractual, per tal que es conservi la integritat del sistema de contractació pública mitjançant normes generals i salvaguardes específiques per processos de contractació. Aquestes mesures, en línies generals, fan referència a la necessitat de transparència en la contractació pública, l'assoliment d'objectius d'eficàcia i eficiència, el foment de la participació de totes les parts interessades en el procediment, la integritat d'estratègies de gestió de riscos per a la seva definició, detecció i atenuació, el control i el rendiment de comptes al llarg del cicle contractual.¹⁶

¹⁵ OCDE Recomanació del Consell sobre Contractació Pública 2015. Veure : <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

¹⁶ Sobre l'aplicació del principi d'integritat dins l'àmbit de la contractació pública, veure: CERRILLO I MARTINEZ, Agustí. *El principio de Integridad en la Contratación Pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de Intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

Destaca entre les mesures proposades com a fonament per a l'impuls de la resta de recomanacions, la capacitació dels gestors de la contractació pública. En aquest punt, l'OCDE insisteix en la importància de comptar amb gestors públics implicats en el procediment de contractació, degudament capacitats i formats per poder implementar tots i cadascun dels suggeriments formulats. Quant a la necessitat de professionalitzar l'àmbit de la contractació pública, recomana que els professionals han de tenir *“un alt nivell d'integritat, capacitat teòrica i aptitud”* i han de comptar amb les eines específiques i periòdicament actualitzades, disposant del personal suficient en numero i capacitats i, per tant, cal el reconeixement de la contractació pública com una professió, proporcionant formació periòdica amb les corresponents titulacions, establint unes normes d'integritat per als professionals i disposant d'una unitat o equip que analitzi la informació i realitzi un seguiment del sistema.

Quan es refereix concretament als professionals de la contractació pública insisteix en que cal oferir un sistema de carrera professional *“atractiu, competitiu i basat en el mèrit”*. Cal establir, en conseqüència, vies d'ascens i promoció per a aquests gestors, segons mèrits clars i l'assoliment d'objectius i promoure les bones pràctiques pels sistemes de carrera professional a l'objecte de millorar el rendiment dels professionals. El foment de l'adopció d'enfocaments col·laboratius amb entitats com les Universitats per millorar les capacitats i competències del personal de la contractació pública, és també un element essencial.

2.2. L'impuls de les institucions comunitàries

Les institucions europees no han estat alienes al debat obert durant la primera dècada del segle XXI sobre la necessitat de professionalitzar la contractació pública i, un cop aprovada, el 3 de març del 2010, l'Estratègia Europa 2020, durant el darrer trimestre del mateix any 2010 la Comissió va decidir començar el procés de revisió de les Directives de contractació del 2004, amb l'elaboració de dos Llibres Verds: un de contractació electrònica i un altre sobre modernització de la contractació pública¹⁷.

¹⁷ Llibre Verd sobre la generalització del recurs a la contractació pública electrònica dins la Unió Europea, COM (2010) 571 final, i Llibre Verd sobre la modernització de la política de contractació pública de la UE. Cap a un mercat europeu de la contractació pública més eficient, COM (2011), 15 final.

Un any després, s'aprovava la Resolució del Parlament Europeu de 25 d'octubre de 2011, sobre la modernització de la contractació pública. que aposta ja decididament per afavorir la professionalitat de la contractació pública, tant des de la perspectiva dels poders adjudicadors com des de la perspectiva dels operadors econòmics. És a partir d'aquests plantejaments que les noves Directives de contractes que s'aprovaran finalment el 2014 incorporaran disposicions sobre governança i referències a la professionalització de la contractació pública¹⁸.

2.2.1. Comunicació i Recomanació de la Comissió (2017): Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa i construir una arquitectura per a la professionalització de la contractació pública

Deu anys després del quadre d'indicadors al que es feia menció en l'apartat 1 d'aquest mateix capítol, l'any 2017, la contractació pública ja suposa un 14% del PIB de la UE, el que la situa com un element fonamental en l'escenari econòmic europeu. La necessitat d'utilitzar la contractació pública com una eina estratègica per a l'obtenció d'una rendibilitat de la despesa pública destinada a la obtenció de béns i serveis esdevé un objectiu. El discurs sobre l'Estat de la Unió del President Juncker de l'any 2017 ja posava de manifest la necessitat d'un mercat únic més fort per aconseguir una Unió Europea més forta¹⁹.

El 3 d'octubre de 2017, la Comissió Europea aprova dos documents rellevants: la Comunicació adreçada al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions amb el suggestiu títol d'"*Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa*" i la Recomanació (UE) 2017/1805, sobre la professionalització de la contractació pública, amb el títol no menys suggestiu de "*Construir una arquitectura per a la professionalització de la contractació pública*". Analitzarem a continuació els dos documents.

¹⁸ Un bon resum d'aquest procés es pot seguir a: SANMARTÍN MORA, María Asunción. La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. GIMENO FELIU, José María (Dir.), BERNAL BLAY, Miguel Ángel (Coord.). *Observatorio de Contratos Públicos 2011*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 407-433.

¹⁹ Discurs sobre l'estat de la Unió Europea de 13 de setembre del 2017.

A) La Comunicació

La Comunicació de 3 d'octubre de 2017²⁰ presenta una estratègia de contractació pública que estableix el marc polític general i defineix les prioritats per a la millora de la contractació a la pràctica i el recolzament de les inversions en el si de la UE. Amb aquesta estratègia es presenten tres iniciatives concretes:

- la primera, relativa a un mecanisme de grans projectes d'infraestructura amb la finalitat de proporcionar claredat i orientació a les autoritats públiques respecte de la contractació pública;
- la segona, consisteix en presentar una recomanació per professionalitzar els compradors del sector públic, i
- la tercera, planteja una consulta específica en relació a un projecte d'orientacions en matèria de contractació pública d'innovació amb la finalitat de recolzar l'avenç de noves solucions més sostenibles per a la societat.

Aquests són els tres àmbits en els que la UE focalitza la seva intervenció per a contribuir a la millora de la contractació pública. D'una banda, l'assessorament i orientació a les autoritats públiques, d'una altra, la professionalització dels gestors i, finalment, el recolzament en els avenços tecnològics per posar-los al servei de la contractació pública.

El punt de partida és clar: la contractació pública no només ha de garantir l'adequada destinació dels fons públics sinó que, gestionada de forma eficient, pot comportar un estalvi important en termes econòmics. El fet de sotmetre a pública concurrència les adquisicions públiques genera un flux de competència entre els concurrents que afavoreix a les Administracions en l'obtenció de millors condicions en tots els aspectes del contracte.

La demanda ciutadana de serveis de major qualitat respon a l'expectativa d'una justa compensació per la seva contribució impositiva. Aquest fet ha estat el desencadenant

²⁰ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa. COM/2017/0572final.Veure

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0572>

d'una etapa en la que la transparència es va imposant en els afers públics. Cada vegada la informació està més a l'abast dels ciutadans fet que provoca que la demanda d'aquests sigui cada cop més exigent i amb més coneixement de causa. En aquest cas, la contractació es converteix en una eina imprescindible per les autoritats públiques per a l'adquisició de béns i serveis de qualitat que satisfacin les necessitats públiques. En aquest sentit, les Directives europees de 2014 estableixen com a criteris prioritaris per a l'adjudicació dels contractes la relació qualitat-preu, l'assoliment d'objectius socials i mediambientals i d'altres polítiques públiques. D'altra banda, estableixen també disposicions més estrictes en matèria d'integritat amb la finalitat de lluitar contra el frau i la corrupció.

És a partir, doncs, d'aquestes Directives que la contractació deixa de ser únicament un instrument administratiu per a l'adquisició de béns i serveis per convertir-se en una eina fonamental per l'aplicació de polítiques públiques, entesa com una eina de gran valor estratègic.

Per tal que aquesta possibilitat, recolzada per la UE i reflectida en les Directives, doni els resultats esperats cal que l'aplicació pràctica sigui impulsada i gestionada per autèntics professionals formats a l'efecte que contribueixin a l'impuls definitiu d'aquest canvi de concepció de la contractació pública.

La Comissió constata que el baix nivell de professionalització dels compradors públics constitueix un problema sistèmic en molts Estats membres, perquè impossibilita o fa molt difícil la implementació de les prescripcions de les noves Directives en matèria de contractació, per la falta de coneixements, formació i experiència dels gestors.

L'evolució de la normativa en matèria de contractació i la seva nova concepció requereix efectuar aquest mateix procés en els actors que participen en l'aplicació legislativa. Per tant, es fa imprescindible la formació i especialització dels gestors responsables. La contractació pública deixa de ser una eina administrativa per evolucionar cap a aquesta eina estratègica i, en conseqüència, la seva aplicació ha de recaure en professionals especialitzats en coneixements del mercat, en practiques innovadores, en competència electrònica i, en general, amb una especialització competencial en totes i cadascuna de les etapes del procés de contractació. Cal convertir la contractació pública en una professió estratègica i integral, suficientment atractiva que atregui talent i capacitats.

Tal i com assenyala la Comunicació *“les estratègies de professionalització a llarg termini a nivell nacional són necessàries per a disposar de persones adequades amb les competències i eines adequades en el lloc adequat i en el moment adequat per a assolir els millors resultats”*.²¹

B) La Recomanació

Com ja s'ha dit, després de l'estudi i avaluació de l'anterior Comunicació, la Comissió va dictar en la mateixa data la Recomanació (UE) 2017/1805, sobre la professionalització de la contractació pública: Construir una arquitectura per a la professionalització de la contractació pública²².

La Comissió considera que la contractació pública és definitivament un instrument per assolir un creixement intel·ligent, sostenible i integrador. El legislador, en virtut de la nombrosa jurisprudència del Tribunal de Justícia, ha traslladat a la nova generació de Directives diversos canals per fer efectiva aquesta contractació pública estratègica. Les Directives proporcionen ja, doncs, un conjunt d'instruments que afavoreixen un ús més eficient de la contractació. Els objectius a assolir en aquesta nova etapa legislativa en matèria de contractació són la millora en relació qualitat-preu en les inversions públiques, la utilització de les oportunitats de la digitalització, una relació estratègica als valors socials, com la innovació, la inclusió social i la sostenibilitat econòmica i mediambiental, i, finalment la responsabilitat d'eradicar el frau i la corrupció.

Els considerants quart i cinquè de la Recomanació posen de manifest de forma inequívoca que per a l'aplicació de la normativa de contractació amb la finalitat que s'assoleixin els objectius plantejats, els actors intervinents en el procediment han d'estar degudament formats i estar en condicions de contractar de conformitat a les normes de professionalitat més exigents. L'objectiu de la professionalització dels gestors de la contractació és reflectir la millora general de qualificacions i

²¹ Comunicació citada, apartat 4.b.

²² Recomanació (UE) 2017/1805 de la Comissió de 3 d'octubre de 2017, sobre la professionalització de la contractació pública. Construir una arquitectura per a la professionalització de la contractació pública. Veure: <https://www.boe.es/doue/2017/259/L00028-00031.pdf>

competències professionals, coneixements i experiència dels actors principals. Per assolir els objectius plantejats es proposen les següents accions:

Primer. Desenvolupar l'arquitectura política adequada per a la professionalització: qualsevol política de professionalització ha de comptar amb un elevat recolzament polític i això suposa definir a nivell polític l'atribució de responsabilitats i funcions de les institucions.

Segon. Millorar la formació i la gestió de la carrera dels professionals en matèria de contractació: han de disposar de qualificacions, formació, capacitats i experiència adequades al seu nivell de responsabilitat. Això implica garantir l'existència de personal amb experiència, capacitat i motivat, oferir la formació i el desenvolupament professional de forma continuada i també suposa desenvolupar una estructura de carrera professional amb els incentius corresponents que contribueixin a l'atracció de talents i la motivació per l'assoliment dels resultats esperats.

Tercer. Proporcionar eines i metodologies de recolzament a la pràctica professional en l'àmbit de la contractació.²³

La Recomanació insisteix en aquests tres aspectes fonamentals que tots els Estats membres han d'executar per iniciar el procés de professionalització de la contractació pública. Evidentment, no tots els Estats es troben en situacions similars com a punt de partida i per aquest motiu la Comissió opta per la figura de la Recomanació i no per la Directiva, d'obligat compliment, als efectes de donar l'oportunitat d'iniciar el procés en funció de la seva situació. Ara bé, la Recomanació, en aquest cas, actua com a pla director indicant les línies mestres a seguir.

Pel que fa a la definició de la política per a la professionalització de la contractació pública, es recomana que tots els Estats elaborin i apliquin estratègies de professionalització en el sentit d'efectuar un procés inclusiu de tots els actors participants de la contractació pública a tots els nivells, de la seva aplicació en coordinació amb altres polítiques per a la professionalització del sector públic i fer un balanç dels desenvolupaments en d'altres Estats.²⁴

²³ Considerant 5 de la Recomanació.

²⁴ Apartat I.1 de la Recomanació.

En relació amb els recursos humans, la Recomanació proposa als Estats membres la necessitat d'identificar i definir la base, que ha de servir de referència, de les capacitats que han de reunir qualsevol dels professionals que intervinguin en els processos de contractació. Caldrà tenir en compte la naturalesa multidisciplinària de cadascun dels actors en el seu escenari concret i d'aquesta manera determinar els àmbits d'actuació de funcionaris, gestors públics, jutges, auditors, òrgans intervinents.. etc.²⁵

Aquesta base de referència de capacitats ha de servir per al disseny de la carrera professional i el contingut dels programes de formació. És fonamental que aquesta base de referència fos comú a escala europea amb la finalitat d'unificar les capacitats i habilitats d'aquells que intervenen en els processos contractuals. D'aquesta manera, es contribuiria a la veritable globalització europea de la contractació pública, facilitant a les empreses la seva participació de la mateixa. No obstant això, la casuística pròpia de cadascun dels Estats membres, el seu grau de desenvolupament del procediment, i sempre respectant la base de referència de capacitats, haurien de desenvolupar programes propis de formació sobre l'avaluació, les circumstàncies i les necessitats del propi Estat i sobretot encaminades a assolir les fites determinades per la UE de forma global.

Per aconseguir les indicacions que consten a la Recomanació, s'estableix, també, la tasca que ha d'emprendre cadascun dels Estats consistent en desenvolupar l'oferta de formació a nivell de pregrau i postgrau i sobretot una formació bàsica per a la carrera. Es fa necessari que s'estableixi una oferta específica de formació permanent obligatòria per a poder mantenir l'estatus de professionalitat i, finalment, incentivar la cooperació acadèmica i la investigació per al desenvolupament d'un marc teòric que aportï solucions als problemes de la contractació pública.²⁶

D'altra banda, els Estats membres haurien d'exercir un recolzament inequívoc a l'establiment d'una política de recursos humans que afavoreixi la retenció del talent, la motivació i la recompensa de les funcions i objectius assolits. Aquesta política de recursos humans hauria de contemplar programes de reconeixement o certificació que reconeguin i recompensin les funcions de contractació, determinar estructures professionals, incentius institucionals i recolzament polític per assolir resultats

²⁵ Apartat II.3 de la Recomanació.

²⁶ Apartat II.4 de la Recomanació.

estratègics i establir premis d'excel·lència per fomentar bones pràctiques en àrees com la innovació, la contractació pública responsable des del punt de vista social i mediambiental o la lluita contra la corrupció.²⁷

Finalment, la Recomanació centra el darrer dels àmbits en la necessitat de subministrament d'eines i metodologia al servei de la contractació pública. Els estats membres han de donar recolzament i promoure el desenvolupament de tecnologies de la informació accessibles que puguin simplificar i millorar el funcionament dels sistemes de contractació a través de facilitar l'accés a la informació mitjançant la creació de portals únics, desenvolupar eines de tecnologia de la informació per recolzar solucions orientades al mercat i promoure un plantejament estratègic per a la digitalització a través de la normalització, l'intercanvi, la reutilització i interoperabilitat de productes i serveis a escala de la UE, així com un catàleg de normes TIC per a la contractació pública.²⁸

A mode transversal per tots els aspectes tractats, la Recomanació estableix la conveniència que tots els Estats membres han de donar recolzament i promoure la integritat, tant individualment com institucionalment. Han de proporcionar orientació sobre legislació o requisits nacionals o de la UE que es derivin de les obligacions internacionals, així com, facilitar i fomentar la presa de decisions intel·ligents. Cal també, que els Estats Membres fomentin l'intercanvi de bones pràctiques i proporcionin recolzament als professionals per garantir així una contractació pública professionalitzada.

En definitiva, la Recomanació, culmina el procés de pronunciaments adoptats després de les Directives del 2014, en relació amb la necessitat de professionalització de la contractació pública per tal de poder contribuir a la nova concepció i objectius de la contractació com a eina estratègica per a l'aplicació de polítiques públiques, per a l'eficiència en la despesa pública i per fomentar la innovació en les prestacions adquirides. Les Recomanacions permeten a les institucions donar el seu punt de vista i suggerir una determinada línia d'actuació però, en tant que acte jurídic no vinculant, la Recomanació no imposa obligacions legals i, per tant, caldrà veure com es concreten en el futur aquest plantejament i, sobretot, com es plasmen en textos legals d'obligat compliment.

²⁷ Apartat II.5 de la Recomanació.

²⁸ Apartat III de la Recomanació.

2.2.2. El Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions (2018)

El Ple del CESE celebrat en data 14 de febrer de 2018 va aprovar, el seu Dictamen sobre la Comunicació i la Recomanació del 2017 que acabem de comentar, així com sobre altres aspectes vinculats a l'avaluació prèvia de la contractació de grans projectes d'infraestructures.²⁹

Pel que fa específicament a la professionalització, el CESE considera que és essencial avançar cap a una professionalització dels serveis contractants, amb una certificació dels requisits mínims obligatoris, dotant-los d'un marc comú europeu de competències tècniques i informàtiques que facin possible una perspectiva comuna a tot el mercat únic interior europeu.

Vista la importància que han adquirit els aspectes socials i mediambientals en la contractació pública, el CESE proposa i recomana que els programes de formació per la professionalització del personal incloguin continguts específics sobre legislació en aquestes matèries.

Amb tot, i incidint en un aspecte que ja hem comentat, el CESE és de la opinió que les Recomanacions que fa la Comissió als Estats membres haurien d'haver tingut la naturalesa jurídica de Directiva pel seu caràcter vinculant respecte dels Estats³⁰. En canvi, la Comissió ha optat per l'instrument de la Recomanació per posar en evidència aspectes molt rellevants de la contractació pública que, pel seu nou caràcter estratègic, requereix de professionals per a la seva gestió.

²⁹ Dictamen del CESE sobre la comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, - Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per Europa. Veure:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52017AE5294&from=ES>

³⁰ Punt 1.6 de l'apartat de Conclusions i Recomanacions.

2.2.3. La Resolució del Parlament Europeu de 4 d'octubre de 2018, sobre el paquet de mesures de l'estratègia de contractació pública

El DOUE de 13 de gener de 2020 publica la Resolució del Parlament Europeu de 4 d'octubre de 2018, amb una sèrie d'observacions en matèria de contractació pública d'especial interès³¹. La Resolució, que acaba amb un apartat final específicament dedicat a la professionalització, corrobora la necessitat de que els Estats membres avancin en aquest àmbit i considera que encara no s'està aprofitant plenament el potencial de la contractació pública per ajudar a construir una economia social de mercat competitiva, tenint en compte que les Administracions públiques de la UE gasten prop de dos bilions d'euros en l'adquisició de prestacions (14% del PIB). En concret, el Parlament Europeu:

- Considera que la contractació pública implica la despesa d'una part considerable dels diners dels ciutadans, la qual cosa significa que s'ha d'efectuar de manera ètica, amb transparència i integritat i de la manera més eficient possible.
- Considera que, si s'apliquen correctament, les normes de la contractació pública són un instrument fonamental per reforçar el mercat únic i recolzar el creixement de les empreses i la creació de llocs de treball i que l'ús eficient de la contractació pot ser un instrument estratègic per l'assoliment dels objectius de la Unió en matèria de creixement intel·ligent, sostenible i integrador.

La Resolució efectua també una sèrie d'observacions sobre el marc legislatiu i la seva execució, subratllant la necessitat de que les agendes digitals dels Estats incloguin el foment d'un sistema de contractació plenament electrònic. Insisteix igualment en la necessitat d'utilitzar la contractació pública de manera estratègica a fi de promoure un creixement intel·ligent sostenible i integrador, remarcant que això implica que els Estats donin les indicacions per aquestes actuacions al més alt nivell donant ple suport als professionals de les administracions públiques.

Demana als Estats que fomentin l'ús innovador de les dades en format obert atesa la seva importància fonamental als efectes que els Governos puguin gestionar la seva

³¹ DOUE 13 de gener de 2020: Paquete de medidas de la estrategia de contratación pública Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2018, sobre el paquete de medidas de la estrategia de contratación pública (2017/2278(INI)) https://acobur-static.s3.amazonaws.com/archivos/0/0/10000/10044_CELEX_52018IP0378_ES_TXT.pdf.pdf

Administració Pública i lamenta la falta de dades clares i consolidades sobre els contractes públics per verificar les responsabilitats de les autoritats públiques.

Exigeix que la Unió prengui mesures per millorar l'accés dels proveïdors al mercat de la contractació pública tenint en compte que aquest, diu, és un dels més oberts del món.

Finalment, i dins l'apartat dedicat a la professionalització, demana als Estats que millorin les competències de tots els que intervenen en les diferents fases del procés de contractació pública i, en aquest sentit:

- Exigeix als Estats que, amb caràcter prioritari, estableixin Plans Nacionals per a la professionalització de la contractació.
- Demana a la Comissió que es recolzin financerament amb càrrec als fons de la Unió les accions conduents a una professionalització.
- Lamenta el baix nivell de professionalització dels responsable de la compra pública.
- Destaca que tant els compradors com els proveïdors han d'estar degudament formats per desenvolupar la seva activitat al llarg de totes les fases del procediment de contractació i, pel que fa la professionalització, que s'ha de prestar atenció a tots els nivells de les Administracions Públiques.
- Demana als Estats que animin a les Universitats per que ofereixin més cursos sobre el Dret de la Unió Europea en matèria de contractació i que millorin la formació i la gestió de carreres dels professionals de la contractació pública.³²

³² Veure punts 53 a 57 de la Resolució.

Capítol 2

La necessitat de professionalització dels gestors de la contractació pública i la nova LCSP

1. La LCSP i la professionalització de la contractació: les seves manifestacions

Amb un notable retard sobre la data prevista com a límit per a la transposició (18 d'abril de 2016), la LCSP es va publicar finalment en el BOE número 272, de 9 de novembre de 2017. Les Directives transposades van ser només dues: la Directiva 2014/23/UE i la Directiva 2014/24/UE, ambdues de 26 de febrer de 2014. Com és sabut, la tercera Directiva a transposar, la 2014/25/UE, és encara pendent³³.

D'entre els principals objectius de les normes comunitàries que es traslladen a la LCSP figuren la simplificació i la flexibilització dels procediments de contractació per alleugerir les càrregues administratives i burocràtiques i facilitar la participació dels agents econòmics, i singularment de les PIME, en la contractació pública. Igualment, destaquen com a objectius de les Directives, que també són objecte de transposició, la garantia de la integritat dels procediments i la necessitat d'establir un model de governança per a la supervisió i control de l'aplicació i funcionament de les normes de contractació.

Un eix fonamental de les Directives de contractes, al que ja ens hem referit, és la denominada contractació pública estratègica. Per primera vegada, i vist el volum que representa la contractació per les Administracions Públiques, es pretén utilitzar la contractació com una eina vehicular per a l'aplicació de polítiques públiques i assolir objectius de caràcter social, mediambiental i innovadors, més enllà de la simple obtenció de la prestació que es pretén. També aquesta nova concepció de la contractació pública es trasllada i inspira clarament la regulació de la LCSP que, ja en

³³ El projecte de Llei sobre procediments de contractació en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, pel qual es transposa a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2014/25/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, va ser objecte de tramitació en la mateixa legislatura en que es va aprovar finalment la LCSP, però va quedar pendent. Finalment, el projecte va caducar com a conseqüència de la dissolució de XII legislatura, segons Acord de la Mesa de la Diputació Permanent de 13 de març del 2019 (Butlletí Oficial de les Corts Generals, XII Legislatura, Sèrie D, General, 27 de març de 2019, núm. 519).

el seu preàmbul, remarca que ens trobem davant d'una llei que obre un panorama diferent al que fins ara pretenia la legislació contractual, atès que, com ja va deixar establert la Directiva 2014/24/UE, la contractació pública juga un important paper com un dels instruments basats en el mercat interior que han de ser utilitzats per aconseguir un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, garantint un ús més racional dels fons públics.

Aconseguir una major transparència en la contractació pública i assolir una millor relació qualitat-preu apareixen com a fites a assolir, per a les quals cal una bona utilització dels criteris d'adjudicació dels contractes, vinculats a l'objecte del contracte, que permetin obtenir prestacions de gran qualitat.

En aquest context, és fonamental entendre que la nova normativa contractual, cada vegada més especialitzada i amb uns objectius clars d'assoliment de resultats estratègics, requereix d'actors professionals especialitzats, tal i com apuntaven en reiterades ocasions les recomanacions dels diferents organismes internacionals que han estat citats anteriorment. La professionalització esdevé, doncs, una condició *sine qua non* per a la gestió de la contractació pública.

La Directiva 2014/24/UE posa de manifest que, per a l'aplicació de la normativa contractual de manera eficaç i coherent, és fonamental obtenir una visió de conjunt dels problemes estructurals i models generals en les diferents polítiques nacionals en matèria de contractació. Aquesta visió general s'ha d'obtenir a través d'un seguiment adequat de la contractació pública i els resultats han de ser la base d'un debat ben informat que possibiliti la introducció de millores en les normes i en la pràctica de la contractació. En definitiva, i com es diu en el considerant 121, al que ja ens hem referit en el capítol anterior, *“una millor orientació, informació i assistència als poders adjudicadors i els agents econòmics podria també contribuir en gran mesura a fer més eficient la contractació pública gràcies a millors coneixements, a una major seguretat jurídica i a la professionalització de les pràctiques de contractació”*.

Hem vist també en el capítol anterior que les institucions de la UE han efectuat diferents recomanacions sobre la necessitat de formar bons professionals per a l'adequat desenvolupament de la contractació pública com a eina estratègica per a l'aplicació de polítiques públiques i com a garantia per acabar amb la corrupció i els conflictes d'interessos. No obstant, no s'ha imposat de forma contundent l'obligació de professionalitzar els gestors de la contractació, sinó que s'ha optat per deixar en mans

dels Estats membres el seu desenvolupament. Tot i que aquest plantejament no deixa de ser contradictori amb l'arrelada convicció de la UE de que la contractació pública ha d'estar en mans de professionals formats i degudament qualificats, s'ha preferit no utilitzar la figura jurídica de les Directives per a la prescripció normativa de la necessitat.

Per tant, recau en els Estats membres la responsabilitat d'avançar en aquest àmbit i és per aquest motiu que el legislador espanyol, en el moment de la transposició de les Directives, ha introduït en l'article 334 de la LCSP aquesta necessitat de professionalitzar els gestors de la contractació pública encomanant aquesta tasca a l'Estratègia Nacional de Contractació Pública.

L'esmentat article 334 estableix que l'Estratègia Nacional de Contractació Pública és l'instrument jurídic vinculant que es basarà en l'anàlisi d'actuacions de contractació realitzades per tot el sector públic. Amb un horitzó temporal de 4 anys, l'Estratègia abordarà, entre d'altres comeses, la de:

"Promoure la professionalització en contractació pública mitjançant actuacions de formació del personal del sector públic, especialment en les entitats que no tenen personal especialitzat, mitjançant el disseny d'un pla específic en matèria de formació en contractació pública i altres actuacions complementàries de promoció de la professionalització en la contractació pública."³⁴

A més, l'Estratègia Nacional de Contractació Pública s'ha de dissenyar per establir mesures que permetin complir els objectius següents:

"Incrementar la professionalització dels agents públics que participen en els processos de contractació."³⁵

Cal deixar apuntat, doncs, que, tot i el caràcter no vinculant de les Recomanacions emeses per les institucions europees, el legislador espanyol en el redactat de la LCSP ha volgut deixar constància d'aquesta necessitat de professionalització en el precepte que s'acaba d'esmentar.

D'altra banda, i dins l'arquitectura institucional per a la governança de la contractació pública que preveu la LCSP, destaca la creació de l'Oficina Independent de Regulació

³⁴ Article 334.1.e)

³⁵ Article 334.2.b)

i Supervisió de la Contractació (article 332), l'atribució legal principal de la qual és l'elaboració de l'Estratègia Nacional de Contractació Pública que s'acaba d'esmentar.³⁶

Recentment, aquesta Oficina acaba de publicar el seu primer Informe anual de supervisió de la contractació pública d'Espanya, corresponent a l'exercici 2018, que incorpora un apartat dedicat a la professionalització de la contractació, amb un balanç no massa optimista, i que es clou amb un seguit de conclusions i recomanacions, d'entre les quals resulten d'especial interès les que plantegen que la professionalització no ha d'estar vinculada exclusivament a l'adequada formació en la matèria, sinó que s'ha de contemplar més aviat en el context de la carrera administrativa dels empleats públics en sentit integral i que cal dissenyar itineraris adequats de cara a que l'oferta formativa permeti especialitzacions. En aquest sentit, l'Oficina aposta per un model en el que la professionalització *“sigui capaç de combinar els itineraris formatius pertinents, junt amb els corresponents incentius vinculats a les responsabilitats assumides pels professionals directament implicats en aquestes tasques, en fase de preparació, tramitació, execució contractual, control de la mateixa, etc.”*³⁷

Aquesta darrera referència és important perquè posa l'accent en el ventall de responsabilitats que els professionals assumeixen al llarg del cicle contractual. Per això, i més enllà de les referències expresses a la professionalització que s'inclouen en la LCSP i que s'acaben de citar, la lectura detinguda de la llei permet detectar que, dins el seu articulat, es prescriuen un conjunt d'actuacions de marcat caràcter professional, que imposen la necessitat de comptar amb un adequat aparell de gestors altament qualificats amb la deguda formació i coneixements per poder dur-les a terme. S'insereix a continuació un quadre de les corresponents accions en cadascun dels àmbits de regulació de la LCSP.

³⁶ Sobre l'Oficina esmentada i, en general, sobre el nou model de governança introduït per la LCSP, veure: CANALS AMATLLER, Dolors (2018). *El sistema administrativo de control interno y de supervisión de la contratación pública*. Revista Galega de Administración Pública núm. 55, p.409-446.

³⁷ Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació. *Informe anual de supervisió de la contractació pública d'Espanya* (desembre 2019), p. 180-195.

Accions prèvies a l'inici de la tramitació d'un contracte

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Negocis i contractes exclosos	4 al 11	DISTINGIR si el negoci jurídic que es pretén està inclòs dins l'àmbit de la LCSP
Delimitació dels tipus contractuals	12 al 18	CONCRETAR a quina tipologia contractual correspon l'objecte de la prestació
Regulació harmonitzada	19 al 23	DISCERNIR, vist l'import de la prestació, si la tramitació resta subjecte a la publicitat comunitària
Contractes administratius o privats	24 al 27	DETERMINAR el règim jurídic del contracte en funció de la seva tipologia

Accions prèvies a l'inici de la tramitació d'un expedient de contractació

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Necessitat i idoneïtat del contracte	28	DETERMINAR la necessitat del contracte i la idoneïtat del seu objecte i PROGRAMAR l'activitat contractual de l'entitat a través del Pla de Contractació que serà objecte de publicitat
Durada dels contractes	29	ESTIPULAR la durada del contracte en funció de les característiques de la prestació, la necessitat i l'amortització de les inversions
Racionalitat en la contractació	30 al 33	VALORAR la necessitat d'obtenir la prestació a través d'un contracte amb tercers, directament amb la col·laboració amb el sector privat o mitjançant sistemes de cooperació horitzontal o vertical

Les parts en el contracte

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Òrgan de contractació	61	DETERMINAR l'òrgan de contractació en funció de les competències que orgànicament li han estat conferides
Responsable del contracte	62	DESIGNAR responsable del contracte a qui correspondrà la seva supervisió per garantir la correcta execució de la prestació

Lluita contra la corrupció i prevenció de conflictes d'interessos	64	ADOPTAR mesures per lluitar contra el frau, el favoritisme i la corrupció i PREVENIR, DETECTAR I SOLUCIONAR conflictes d'interessos
Aptitud per contractar	65 al 73	COMPROVAR l'aptitud per contractar amb el sector públic i les prohibicions a les que poden estar incursos els licitadors
Solvència i classificació	74 al 98	ESTABLIR els requisits de solvència o classificació empresarial en funció de les característiques de la prestació i de les condicions del contracte

Contingut del contracte

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Objecte	99	DEFINIR amb precisió la prestació requerida en funció de les necessitats que ha de satisfer
Pressupost base de licitació	100	CALCULAR el límit màxim de despesa en funció dels preus de mercat en l'àmbit de la prestació desglossat per costos directes, indirectes i salarials.
Valor estimat del contracte	101	VALORAR la despesa estimada de la totalitat del contracte tenint en compte les pròrrogues, l'abonament de primes, les modificacions i qualsevol forma d'opció eventual
Preu	102	FIXAR el preu cert del contracte
Revisió de preus	103 al 105	PREVEURE en funció de les característiques del contracte la procedència de la revisió dels preus tenint en compte la prohibició de forma expressa

Preparació del contracte (expedient de contractació)

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Consultes preliminars del mercat	115	CONSULTAR al mercat les característiques de la prestació per concretar l'objecte del contracte i conèixer la seva disponibilitat
Plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques	121 al 130	REDACTAR les clàusules administratives i les prescripcions tècniques per determinar el marc jurídic del contracte
Procediments adjudicació	131 al 136	CONÈIXER els procediments per a l'adjudicació del contracte i ESCOLLIR aquell que millor permeti l'obtenció de la prestació.

Presentació de proposicions	137 al 141	ESPECIFICAR la documentació que ha d'aportar el licitador per poder concórrer al procediment assenyalant la més adient per a comprovar les qualitats i aptituds del contractista.
Criteris adjudicació	144 al 149	FIXAR els criteris que serviran per a la determinació de la millor oferta en funció de la relació qualitat-preu
Adjudicació i formalització	150 al 155	CLASSIFICAR les ofertes, ADJUDICAR I FORMALITZAR els contractes
Adjudicació mitjançant negociació	156 al 187	DUR A TERME I GESTIONAR els diferents procediments d'adjudicació i, en conseqüència i en els que s'escaigui, SELECCIONAR CANDIDATS, NEGOCIAR o DIALOGAR amb els candidats

Efectes, compliment i extinció del contracte

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Prerrogatives i procediment d'exercici	190 al 191	ACTUAR d'acord a les prerrogatives pròpies de l'òrgan de contractació i de conformitat amb el seu procediment d'exercici
Execució dels contractes	192 al 202	CONTROLAR l'execució dels contractes als efectes del seu compliment
Modificació dels contractes	203 al 207	EXERCIR la potestat de la modificació dels contractes tenint en compte la seva previsió en els plecs de clàusules i les seves especialitats procedimentals
Extinció dels contractes	209 al 213	APLICAR les causes i efectes corresponents en cas de resolució dels contractes seguint el procediment corresponent.
Cessió i subcontractació	214 al 217	AUTORITZAR les cessions i EXAMINAR les prestacions i les condicions de les empreses subcontractades als efectes de compliment de les obligacions de l'empresa contractista.

Racionalització tècnica de la contractació

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Acords Marc	219 al 222	FIXAR les condicions en que s'ha d'establir els contractes
Sistemes dinàmics d'adquisició	223 al 226	ARTICULAR aquests sistemes d'adquisició

		sense obstaculitzar la competència
Centrals de contractació	227 al 230	ATRIBUIR la contractació a òrgans especialitzats de forma centralitzada i DUR A TERME les adquisicions o CELEBRAR acords marc o sistemes dinàmics d'adquisició

Del contracte d'obres

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Actuacions preparatòries	231 al 236	REDACTAR i supervisar els projectes d'obres, classificar-les i donar les prescripcions tècniques corresponents
Execució del contracte	237 al 241	COMPROVAR el replanteig, l'execució de l'obra i emetre les certificacions corresponents
Compliment del contracte	243 al 246	RECEPCIONAR les obres i liquidar el contracte.

De les concessions d'obres

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Actuacions preparatòries	247 al 256	ESTUDIAR la viabilitat de la concessió. Derivació del risc operacional al contractista.
Règim econòmic financer	265 al 276	MANTENIR l'equilibri econòmic de la concessió amb la repercussió del seu finançament i de l'amortització de les inversions

De les concessions de servei

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Actuacions preparatòries	284 al 285	DELIMITAR l'àmbit del contracte i el seu règim jurídic
Execució del contracte	287 al 289	VERIFICAR l'execució i les prestacions econòmiques que es derivin
Compliment	291 al 295	DETERMINAR el procediment de reversió

Del contracte de subministrament

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Regulació	298 al 299	CONÈXER les possibilitats dels arrendament i dels contractes de

		fabricació
Execució del contracte	300 al 305	RESOLDRE les incidències en cas de defectes i les despeses derivades

Del contracte de serveis

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Disposicions generals	308 al 310	DELIMITAR el contracte concretant la prestació
Execució del contracte	311 al 315	DETERMINAR les especialitats dels contractes que comporten serveis a les persones.

Organització administrativa per a la gestió de la contractació

Àmbit	Art. LCSP	Acció
Òrgans de contractació	323 al 325	EXERCIR les competències per a l'aprovació de contractes en els diferents nivells de l'administració.
Òrgans d'assistència	326 al 327	ASSISTIR a l'òrgan de contractació en la valoració de les propostes dels licitadors i dirigir els diàlegs i negociacions en els procediments que això ho requereixin
Òrgans consultius	328 al 334	INTERPRETAR i dirimir les controvèrsies que puguin sorgir de l'aplicació de la normativa en matèria de contractació pública
Registres oficials	337 al 347	GESTIONAR la centralització de les dades de licitadors i contractistes verificant la certesa de les mateixes.

Totes aquestes accions que s'han de plantejar i hauran de resoldre els professionals de la contractació pública, amb independència de que algunes d'elles (totes les relatives als òrgans de contractació) estiguin atribuïdes en la majoria dels casos a òrgans de naturalesa política (Ministres, Secretaris d'Estat, Consellers autonòmics, Alcaldes, etc.), han d'anar lligades a les actuacions corresponents dins el cicle contractual. En aquest sentit, i com tractarem de veure en les pàgines següents, la professionalització de la contractació s'ha d'exigir ja en la fase prèvia a la preparació del contracte (abans del contracte), ha de continuar en les successives fases de preparació, licitació i adjudicació i execució i s'ha de mantenir fins i tot després de finalitzat el contracte (després del contracte).

2. Les qüestions a resoldre abans del contracte

Tot i que de la lectura de l'article 116.1 de la LCSP es podria desprendre que la celebració d'un contracte comença en el moment en que s'inicia formalment l'expedient de contractació amb la resolució de l'òrgan de contractació, abans d'aquest acte hi ha hagut, hi ha d'haver, tota una sèrie de decisions prèvies.

Per a la comprensió d'això és fonamental recordar el que prescriu l'article 1 de la LCSP, que estableix quins són l'objecte i la finalitat de la Llei en els termes següents :

“1. Aquesta Llei té per objecte regular la contractació del sector públic, a fi de garantir que s'ajusti als principis de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no-discriminació i igualtat de tracte entre els licitadors; i d'assegurar, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostaria i control de la despesa, i el principi d'integritat, una utilització eficient dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de bens i la contractació de serveis mitjançant l'exigència de la definició prèvia de les necessitats que s'han de satisfer, la salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa.”

La utilització eficient dels fons públics destinats a la contractació es lliga pel legislador a l'exigència de la definició prèvia de les necessitats a satisfer, la salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa. La definició prèvia de les necessitats a satisfer amb la contractació ha de ser, per tant, el pas previ a qualsevol plantejament d'un contracte i aquesta ha de ser una tasca curosa amb la finalitat de contractar únicament i exclusivament allò que l'Administració precisa d'acord amb les finalitats i les competències que té encomanades.

El vincle entre la necessitat i idoneïtat del contracte i l'eficiència en la contractació es torna a reiterar pel legislador en l'article 28 de la mateixa LCSP, on es disposa que:

“1. Les entitats del sector públic no poden subscriure contractes que no siguin els necessaris per complir i dur a terme els seus fins institucionals. A aquest efecte, la naturalesa i extensió de les necessitats que es pretenen cobrir mitjançant el contracte projectat, així com la idoneïtat del seu objecte i contingut per satisfer-les, quan s'adjudiqui per un procediment obert, restringit o negociat sense publicitat, s'han de determinar amb precisió, i se n'ha de deixar constància en la documentació preparatòria, abans d'iniciar el procediment encaminat a la seva adjudicació.”

Aquestes actuacions prèvies, de vital importància si es realitzen amb la deguda diligència, donaran com a resultat una informació molt valuosa tant des del punt de

vista de la contractació administrativa com des de la perspectiva de l'optimització dels recursos de que disposa l'òrgan de contractació i de la gestió pressupostaria de l'ens.

L'obligació legal de justificar la necessitat de la contractació és una novetat relativament recent en el nostre dret de contractes, perquè apareix formalment en la LCSP del 2007³⁸, el que no vol dir que no tingués precedents, encara que es formulés de manera més indirecta. Així, el Reglament General de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat pel Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre (RGLCAP), encara vigent, estableix que els plecs de clàusules particulars hauran de determinar quines són les necessitats administratives a satisfer mitjançant el contracte i els factors de tot ordre a tenir en compte (article 67.2.b) i determina que els expedients de contractació s'iniciaran per l'òrgan de contractació determinant la necessitat de la prestació objecte del contracte i contindran un informe motivat del servei que promogui la contractació exposant la necessitat, les característiques i l'import calculat de les prestacions objecte del contracte (article 73.1 i 2).

El que sí que constitueix una de les novetats rellevants de la LCSP però, és que la concreció de la necessitat, la idoneïtat i l'eficiència del contracte constitueixen principis que ha d'inspirar la contractació pública i, per tant, apareixen dins el ventall de decisions fonamentals que ha d'adoptar l'Administració i que, probablement, determinaran les futures decisions entorn de les característiques essencials que ha de tenir el contracte pretès. No obstant, sovint aquestes exigències s'acaben tractant com una mera formalitat als efectes de complir amb el requisit legal pel que fa a la forma, però no al fons, tot i que la jurisprudència ha estat especialment contundent en aquest punt, arribant a qualificar l'omissió de l'informe relatiu a la deguda justificació del contracte com un vici de nul·litat.³⁹

Per la seva part, el Tribunal de Comptes, en reiterades ocasions i en el marc dels seus informes, ha qualificat la insuficiència o l'absència de la justificació de la necessitat del contracte com un vici contractual, sobretot per la magnitud de les repercussions que pot arribar a tenir. Els exemples són clamorosos: la construcció de grans infraestructures del tot innecessàries com aeroports sense passatgers ni avions o estacions d'AVE tot just sense passatgers o instal·lacions esportives que superen l'aforament de la seva pròpia població.

³⁸ Article 22.

³⁹ Així, entre moltes altres: Sentència del Tribunal Suprem de 3 de novembre de 2011 (rec. 2757/2009).

Entre els informes més recents del Tribunal de Comptes que han abordat aquesta qüestió, cal fer referència a l'Informe de fiscalització de la contractació en els exercicis 2015 a 2017 de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, autoritat administrativa independent que precisament té com a objectiu garantir, preservar i promoure el funcionament correcte, la transparència i la competència efectiva en tots els mercats i sectors productius. En l'apartat de conclusions, i respecte de la justificació de la necessitat de la contractació, el Tribunal de Comptes fa referència a que:

“Se han identificado varios supuestos en los que no se encuentra suficientemente justificada la decisión de la entidad fiscalizada de externalizar los servicios objeto de contratación, no constando al efecto estudios comparativos de los costes que implicaría la internalización de los mismos”⁴⁰

I també a que:

“Durante el periodo fiscalizado la Entidad llevó a cabo la contratación sucesiva y continuada de servicios diversos de acceso a bases de datos de especialización técnica, todas ellas con contenidos relacionados con las funciones atribuidas a la entidad fiscalizada, así como de suscripción a varias publicaciones de perfil análogo, sin que conste en los respectivos expedientes justificación suficiente de la necesidad de dichos servicios, identificándose en varios supuestos un solapamiento entre las prestaciones ofrecidas por los correspondientes contratos”⁴¹

També recentment la Fiscalia General de l'Estat, en la seva Memòria corresponent a l'any 2018 s'ha ocupat d'aquestes qüestions i dedica tot un apartat a la justificació de la necessitat de la contractació, per indicar que:

“... la justificación de la necesidad de los contratos para los fines del servicio público debe especificarse con un mínimo de concreción razonable, acreditándose las particulares necesidades existentes, cuando se inicia el expediente, en orden a justificar las inversiones de los fondos públicos afectados.

Cabe señalar al respecto que, en ocasiones, se utiliza como justificación la propia competencia u otra circunstancia igualmente genérica, que no cubre el requisito de necesidad de la contratación.

Dicha falta de concreción supone la vulneración de la prohibición de celebrar contratos innecesarios, establecida con carácter general para todos los entes, organismos y entidades del sector público.

⁴⁰ Informe 1333, de 25 de juliol de 2019. Informe de fiscalització de la contractació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, exercicis 2015 a 2017.

⁴¹ Ídem.

Resulta obligada la constancia en los expedientes de contratación de los informes o de los estudios económicos necesarios para garantizar que el objeto del contrato no excede de la cobertura de la necesidad ni en términos cuantitativos ni cualitativos, así como que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, que corresponde incluir a los órganos de contratación, tanto al determinar los presupuestos de los contratos como al establecer las prestaciones y contraprestaciones entre la Administración y el contratista.

La contratación llevada a cabo con falta de justificación de la finalidad pública, en los términos indicados anteriormente, constituye un alcance en los fondos públicos por muy correcta que fuese la tramitación del expediente.”⁴²

En el mateix informe, la Fiscalia conclou amb rotunditat que:

*“Los bienes y servicios únicamente pueden adquirirse en atención a alguna finalidad pública comprendida en las competencias atribuidas legalmente al órgano de contratación”.*⁴³

Constatada la rellevància de justificar la definició de la necessitat i la idoneïtat del contracte, cal donar resposta a tota una sèrie de preguntes clau, començant per la primera i principal, això és, per què cal o és oportú contractar? En aquest sentit, i per respondre a aquesta qüestió i a les següents, és d'utilitat la Guia pràctica de contractació pública per a professionals, elaborada per la Comissió Europea i publicada el mes de febrer de 2018, com a eina per als responsables de les licitacions per ajudar-los a evitar algunes de les errades i correccions financeres més freqüents observades en l'ús dels fons estructurals i d'inversió europeus⁴⁴.

a) Per què s'ha de contractar?

Abans de plantejar l'inici d'un expedient i d'una relació contractual amb un tercer, l'Administració ha d'examinar quins són els seus recursos propis i si aquests estan en disposició de poder assumir la prestació. Recordem que, d'acord amb l'article 28.1 de la LCSP, les entitats del sector públic no poden subscriure contractes que no siguin

⁴² Memòria elevada al Govern de S.M. presentada a l'inici de l'any judicial per la Fiscal General de l'Estat (2019), p. 466.

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html

⁴³ Ídem, p.476.

⁴⁴ Comissió Europea. *Guia pràctica de contractació pública per a professionals*, febrer 2018. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf

necessaris per complir i dur a terme els seus fins institucionals. Això implica no només l'anàlisi de la idoneïtat des del punt de vista de la prestació susceptible de ser contractada, sinó també des de la perspectiva dels mitjans de què es disposa. En cas que els mitjans propis, ja siguin els de les plantilles estructurals, ja siguin els dels organismes que formin part de la pròpia Administració, estiguin en disposició de poder oferir la prestació, no serà necessària la subscripció del contracte.

És per aquest motiu que la LCSP obliga a justificar la insuficiència de mitjans de l'òrgan de contractació per poder subscriure un contracte amb un tercer. La justificació passa per determinar que l'alternativa per a assolir la prestació ha de ser necessàriament un contracte.

Un cop motivades la necessitat de la prestació i la necessitat del contracte, es pot plantejar la conveniència d'iniciar el procediment corresponent per a la contractació.

La següent qüestió que haurà de resoldre l'Administració en aquesta cadena de decisions que haurà de prendre té a veure amb l'objecte contractual.

b) Què s'ha de contractar?

Detectada la necessitat i acreditat que la seva satisfacció s'ha d'instrumentar mitjançant un contracte, el pas següent serà configurar la prestació. Què s'ha de contractar?

L'objecte del contracte és un dels elements essencials en la contractació pública. De conformitat al que estableix l'article 99 de la LCSP, l'objecte ha de ser determinat de forma clara amb la finalitat de permetre al licitador conèixer amb detall la prestació que es requereix. Qualsevol definició genèrica que es pugui prestar a confusió portaria al licitador a una situació d'inseguretat jurídica. Per tant, és de vital importància la definició precisa de l'objecte del contracte i la seva vinculació a les necessitats que es pretenen satisfer que, com s'ha dit anteriorment, vindran descrites i justificades en l'informe de necessitat.

Resulta d'utilitat en aquest punt, l'informe 1/2017, d'1 de febrer, emès per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó, perquè il·lustra sobre les

característiques que ha de reunir l'objecte del contracte. En concret, determina quatre caràcters que perfilen l'objecte del contracte:

- La seva vinculació a la realització de les finalitats institucionals de l'ens contractant.
- La definició prèvia de la naturalesa i extensió de les necessitats que es pretenen cobrir a través de la contractació.
- L'adequació de l'objecte del contracte a la satisfacció de les necessitats públiques.
- L'eficiència que permeti obtenir el resultat més adequat amb el menor cost possible.

L'esmentat informe continua posant de manifest que és essencial que l'objecte del contracte sigui concret en un doble sentit:

- Ha de ser complet per poder donar plena satisfacció a les necessitats de l'òrgan de contractació. En cap cas compliria una funció tècnica o econòmica un objecte que no es contemplés com un tot.
- Ha de respondre adequadament als principis que regeixen la contractació pública permetent la seva plena aplicació.

Un punt delicat en aquesta determinació de l'objecte és la seva dimensió, el seu perímetre. I això perquè, per una banda, l'objecte del contracte no es podrà fraccionar amb la finalitat de disminuir la seva quantia i eludir els requisits de publicitat o els relatius al procediment d'adjudicació (article 99.2 de la LCSP), però, per altra banda, la Directiva 2014/24/UE destaca la importància de facilitar l'accés de les PIME a la contractació pública amb la finalitat de dinamitzar econòmicament el mercat de les petites i mitjanes empreses. I no només això, sinó que contempla un seguit de mesures per facilitar aquest accés, entre elles, la divisió de l'objecte del contracte en lots, com a regla general, sempre que la naturalesa o l'objecte del contracte ho permetin, la qual cosa contempla també l'article 99.3 de la LCSP.

Cal, per tant, aconseguir aquí un equilibri entre la prohibició de fraccionament i l'eventual lotització del contracte per fer-lo accessible a la PIME. No cal dir la importància que té aquí comptar amb la intervenció de professionals de la contractació pública amb la capacitat suficient per determinar i concretar l'objecte del contracte i

per satisfer les necessitats projectades i per materialitzar la divisió en lots d'aquest objecte sense que es produeixi el seu fraccionament amb la intenció de vulnerar els preceptes de la normativa contractual o, en cas contrari, poder justificar suficientment la impossibilitat de divisió.

Encara dins del capítol del què es contracta, un cop concretat l'objecte, s'haurà de procedir a la tipificació del contracte de conformitat a la LCSP. També aquí caldrà tenir en compte quines són les característiques de cada tipus de contracte per connectar-les amb la prestació requerida. En concret, l'objecte del contracte s'haurà de qualificar de conformitat a les normes contingudes als articles 13 a 18 de la LCSP i aquesta no és una tasca sempre fàcil: a títol d'exemple, en ocasions, caldrà una certa especialització professional per determinar la distribució dels riscos operacionals i delimitar degudament l'objecte propi del contracte de serveis en relació amb un contracte de concessió de servei públic o el d'un contracte d'obres en relació amb un contracte de concessió d'obra pública.

La tipologia contractual determinarà la naturalesa del contracte vistes les particularitats que cada tipus ostenta en la legislació. D'aquí la importància, a efectes d'eficiència i eficàcia contractual, de la classificació adequada del contracte que es pretén obtenir.⁴⁵

c) Qui ha de contractar? Quins òrgans intervenen en el procés contractual?

Una altra de les qüestions a tenir en compte abans de formular un contracte serà la determinació de qui contracta i a través de quins òrgans es materialitza el procés contractual.

La LCSP en el seu article 3 determina quin és l'àmbit subjectiu d'aplicació de la normativa contractual. La concreció d'aquest àmbit determinarà el grau d'aplicació de la llei i les particularitats en ella contingudes segons la distribució d'ens que formen el sector públic.

⁴⁵ Una síntesi de l'evolució de la tipologia contractual des de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques fins la nova LCSP del 2017 es pot veure a: PADRÓS, Xavier. La contractació pública entre 2007 i 2017: temps de crisi, temps de canvis. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p. 82-85.

És conegut el fenomen de la fugida del dret de contractes produït a finals del segle XX, basat en la proliferació d'ens instrumentals als quals se'ls aplicava un règim de subjecció de menys intensitat a la legislació contractual. No obstant, la jurisprudència comunitària va qüestionar aquestes exclusions en successives sentències recaigudes entre els anys 2003 i 2005⁴⁶. La LCSP del 2007, després, va posar fre de manera gairebé definitiva a aquella fugida, amb l'establiment d'unes regles molt més severes d'aplicació més uniforme de la normativa contractual al conjunt de les entitats del sector públic que, en termes generals, s'han mantingut en la nova legislació contractual avui vigent.

En concret, l'article 3 de la LCSP distingeix tres nivells als efectes del seu grau d'aplicació:

- Entitats que formen part del sector públic
- Administracions públiques
- Poders adjudicadors

No obstant, aquesta classificació no està exempta de problemes. Seguint a Santamaria Pastor⁴⁷ i, entre les dificultats que presenta la regulació, la primera té a veure amb que la definició de les Administracions Públiques als efectes d'aquesta LCSP difereix de la continguda en les lleis 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú, 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i 29/1998 de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. També cal destacar la indeterminació amb que es lletres g) i j) de l'apartat primer de l'article 3 fan referència a les entitats de dret públic. A més, la definició dels poders adjudicadors de l'apartat tercer de l'article 3 de la LCSP, i més concretament a la lletra d), engloba un seguit d'ens utilitzant una fórmula abstracta de definició que fa molt difícil la seva identificació concreta.

⁴⁶ Sentències del TJUE de 15 de maig de 2003 (Comissió/Espanya, C-214/00), de 16 d'octubre de 2003 (Comissió/Espanya, C-283/00) i de 13 de gener de 2005 (Comissió/Espanya, C-84/03).

⁴⁷ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Los problemas del ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP* (2018). Lefebvre. El derecho.com.

Per aquests motius, la precisió de qui ha de contractar en cada cas no resulta fàcil i requereix un coneixement expert que només una Administració professionalitzada pot garantir, però no només això. El capítol de qui contracta no s'esgota amb la determinació de l'ens o entitat que ha de contractar. Dins de cadascun dels poders adjudicadors hi ha un conjunt d'òrgans amb funcions específiques en matèria de contractació que assumiran diferents papers i posicions al llarg del procés de preparació, adjudicació i execució del contracte. Amb caràcter general, en el títol I del llibre IV de la LCSP, dedicat a l'organització administrativa per a la gestió de la contractació, es dissenya una tipologia d'òrgans que s'articula en tres grans àmbits: els òrgans de contractació, els òrgans d'assistència i els òrgans consultius.

Més enllà d'aquesta classificació, força discutible i artificiosa, el mapa d'actors públics intervinents en la contractació inclou òrgans de naturalesa diversa i amb rols molt diferenciats en el procés contractual. En base a les seves tasques, es poden agrupar en les categories següents:

- Òrgans polítics o politicoadministratius: òrgans de contractació.
- Òrgans administratius: unitats de gestió contractual
- Òrgans jurídics i econòmics: serveis jurídics, òrgans de fiscalització i control econòmic, òrgans consultius especialitzats, òrgans externs consultius i de control.
- Òrgans tècnics especialitzats: meses de contractació, comitès d'experts, oficines de supervisió, serveis informàtics, unitats de defensa de la competència.
- Òrgans revisors: administratius i judicials

Passem a analitzar, de manera succinta, cadascun dels actors que intervenen en el procés de contractació pública per determinar el grau de coneixements dels que haurien de disposar en funció de la seva participació en l'àmbit concret de les seves competències.

A) Els òrgans de contractació són els òrgans facultats per a la celebració de contractes en l'àmbit de les seves competències. Bàsicament, es tracta d'òrgans polítics o de designació política i solen ser, a més, de caràcter unipersonal (Ministres, Secretaris d'Estat, Consellers autonòmics, Alcaldes, etc.). Es tracta, com ha indicat Malaret, d'un model, en bona part heretat del règim polític anterior a l'Estat democràtic que, sens

dubte, caldria revisar en profunditat⁴⁸. I això perquè, a més, són òrgans resolutius que tenen atribuïdes múltiples competències dins el cicle contractual: inicien els expedients de contractació, els aproven (el que implica aprovar també plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques i aprovar la despesa corresponent), adjudiquen els contractes i, en la fase d'execució, són els titulars de les prerrogatives d'interpretació, modificació, resolució i seguiment dels contractes.

En tractar-se d'òrgans fonamentalment polítics, els òrgans de contractació estan dotats d'òrgans d'assistència de caire tècnic que presten l'assessorament corresponent per poder prendre decisions i adoptar les resolucions. Aquestes propostes dels òrgans d'assistència o del personal tècnic no són vinculants per als òrgans de contractació, però serà preceptiva la motivació en cas que la decisió de l'òrgan de contractació s'aparti del criteri tècnic.

B) Pel que fa a les unitats de gestió contractual, són les encarregades de coordinar i tramitar els procediments relacionats amb la contractació pública i constitueixen l'autèntica sala de màquines de la gestió contractual. Les seves funcions principals es poden agrupar en:

- Funcions de caire administratiu: s'inclouen aquí les tasques de preparació dels expedients de contractació des del seu inici, la petició dels informes que siguin preceptius per a l'aprovació dels expedients, la redacció dels plecs de clàusules administratives i dels plecs de prescripcions tècniques i el seguiment de tot el cicle contractual fins a la liquidació dels contractes. Hi ha, a més, un aspecte de la seva actuació que, a vegades, pot passar desapercebut però que té una gran importància: les unitats de gestió han de donar suport també a la resta d'unitats intervinents en el procés contractual (les unitats promotores de la contractació, els responsables del contractes, els òrgans de contractació, etc.).
- Funcions de planificació: aquestes unitats han de ser les encarregades de planificar l'activitat contractual de l'òrgan de contractació a fi i efecte de donar compliment legal a les prescripcions de la LCSP en la redacció del Pla anual de Contractació Pública que estableix ara l'article 28.4. Aquesta planificació hauria

⁴⁸ MALARET, Elisenda. El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 15 (primer semestre), p.20.

d'esdevenir fonamental per a l'adquisició d'informació respecte de l'execució pressupostària, de les actuacions comptables de l'entitat i de la gestió ordenada de les activitats de la institució. En el context de la nova concepció de la contractació com a contractació estratègica per a la implementació de polítiques públiques, l'adequada planificació és el que permet obtenir la informació de les necessitats i tenir la visió global per al disseny i l'aplicació de noves polítiques. Aquesta funció de planificació i la redacció i publicació del Pla anual de contractació pública permeten, a més, la millora de la transparència en la gestió contractual. Una de les contribucions més evidents d'aquest Pla de Contractació és la seva incidència en el mercat licitador als efectes de que les empreses puguin planificar la seva pròpia activitat i preparar les seves propostes amb l'antelació suficient i amb el temps suficient per a l'estudi i valoració de la seva participació.

Aquestes unitats de gestió contractual han de ser l'eix vertebrador del procés contractual marcant les directrius i donant les indicacions corresponents per fer efectiva l'adquisició de prestacions, l'aplicació de polítiques públiques i la contribució a l'aplicació dels principis constitucionals d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, rectors de tota activitat del sector públic. Lògicament, per assumir totes aquestes responsabilitats, les unitats de gestió contractual han de nodrir-se de professionals de la contractació pública, amb la formació i capacitat adequades per garantir l'eficient gestió administrativa de l'expedient, la correcta aplicació de la normativa, la utilització de les eines de la contractació per a la implementació de polítiques públiques i l'adquisició de les prestacions adequades per satisfer les necessitats del sector públic basades en criteris de qualitat.

C) Els actors jurídics i econòmics que participen en el procés de contractació, cadascun en l'àmbit de les seves competències, seran els encarregats d'emetre els informes preceptius que la llei els exigeix respecte de la legalitat dels expedients i de la fiscalització i control en la utilització dels fons públics. En aquests casos, la seva especialització en la matèria és inherent al càrrec que ostenten, per la qual cosa no se'ls requereix una especialització concreta en matèria de contractació, sinó únicament en matèria jurídica o en matèria econòmica i pressupostària.

Cal fer menció dins d'aquest grup d'òrgans, al paper rellevant que, en matèria de contractació, desenvolupen els òrgans consultius especialitzats (Junta Consultiva de

Contractació Pública de l'Estat i Juntes Consultives de Contractació Administrativa autonòmiques) i determinats òrgans externs a l'Administració amb funcions consultives i intervenció amb caràcter preceptiu en determinats tràmits de la contractació (Consell d'Estat o òrgans equivalents autonòmics, com la Comissió Jurídica Assessora a Catalunya) o amb funcions fiscalització econòmica del sector públic (Tribunal de Comptes o òrgans equivalents autonòmics, com la Sindicatura de Comptes a Catalunya).

D) Dins els actors tècnics que intervenen directament o indirectament en el procediment de contractació hi ha òrgans d'assistència (meses de contractació, comitès d'experts), òrgans de suport tècnic especialitzat (oficines de supervisió de projectes, serveis informàtics), òrgans de defensa de la competència (Comissió Nacional dels Mercats i la Competència o autoritats autonòmiques equivalents). La intervenció d'aquests òrgans en el procés de la contractació pública té una gran importància. Tot i que la composició de la majoria d'aquests òrgans ja és bàsicament de caràcter tècnic, fora convenient que la direcció dels òrgans fos exercida també per professionals de la contractació pública amb coneixements, formació i capacitació adequades a la seves funcions de supervisió i control i d'interpretació i assistència.

Segurament, el millor exemple per evidenciar l'evolució de la contractació pública cap a una major professionalització el podem trobar en l'article 326 de la LCSP, que estableix que les Meses de Contractació no podran estar formades per càrrecs públics representatius ni per personal eventual. Es confirma així l'aposta per una composició amb personal tècnic degudament qualificat per poder exercir les funcions que tenen encomanades les Meses. No obstant això, i com es comentarà amb major detall en el capítol 3 d'aquest treball on s'analitzaran les Meses en l'esfera de l'Administració Local, la LCSP ha previst una excepció d'aplicació precisament a l'esmentada Administració en la Disposició Addicional segona que determina que els càrrecs electes locals podran formar part de les Meses de Contractació, sempre i quan el nombre de membres no superi el terç de la totalitat de la seva composició.

E) Finalment, els òrgans que exerceixen una funció revisora, tant de caràcter administratiu com de caràcter judicial, ocupen un lloc essencial⁴⁹. En particular, i pel que fa als òrgans revisors de caràcter administratiu que tenen la funció de conèixer i

⁴⁹ Sobre els mecanismes de tutela dels licitadors en els procediments de contractació pública des de la perspectiva comunitària i espanyola, veure: DÍEZ SASTRE, Silvia. *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

resoldre els recursos especials en matèria de contractació regulats a l'article 44 de la LCSP, l'article 45 de la LCSP estableix que les persones designades per formar part dels vocals d'aquests Tribunal han de ser professionals de reconeguda competència, en concret, "*funcionaris de carrera de cossos i escales als quals s'accedeixi amb un títol de llicenciat o de grau i que hagin exercit la seva activitat professional durant un temps superior a deu anys, preferentment en l'àmbit del dret administratiu relacionat directament amb la contractació pública.*"⁵⁰

d) A qui s'ha de contractar?

Realitzades les preguntes i valoracions prèvies al plantejament d'un contracte convé determinar també a qui s'adreça la contractació, és a dir, com han de ser els candidats idonis per a l'execució de la prestació pretesa. Els requisits d'accés a la licitació en concret es perfilen en funció de l'apreciació de l'adequació de la tipologia empresarial a la necessitat plantejada. Per això, és fonamental conèixer a qui s'ha de contractar o es pot contractar, evidentment sense caure en paràmetres de discriminació o distorsió de la lliure concurrència a les licitacions públiques.

En general, poden concórrer a les licitacions públiques les persones naturals o jurídiques que reuneixin els requisits exigits pels plecs de condicions i no estiguin incurses en cap de les prohibicions de contractar previstes a l'article 71 de la LCSP, sense que la forma jurídica o mercantil de les persones hagi de suposar inconvenient per a l'accés a la contractació pública.

Però, més enllà d'aquesta perspectiva juridicoformal, cal conèixer el mercat o el segment de mercat a qui s'adreça la licitació, quina és la seva situació i quines són les seves possibilitats de satisfer la contractació programada, el nombre de potencials licitadors i les seves característiques⁵¹. En relació a això últim, i com ja s'ha dit, la nova normativa europea sobre contractació pública i la corresponent transposició de les

⁵⁰ Sobre la qualificació jurídica i la independència funcional d'aquests tribunals, veure recentment: SIBINA, Domènec. *Tribunales administrativos de recursos contractuales (TARC) y control jurisdiccional*. MALARET, Elisenda (Dir.), *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p.442-446.

⁵¹ Veure sobre això: Comissió Europea. *Guia pràctica de contractació pública per a professionals*, febrer 2018, p. 23-28. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf

Directives a l'ordenament jurídic espanyol ha mantingut la premissa de facilitar l'accés a les licitacions de les PIMES, que en el nostre país suposen gairebé uns 3 milions d'empreses. En aquest sentit, s'han previst una sèrie de mesures que afavoreixen aquest accés, mitjançant la simplificació dels tràmits burocràtics i la reducció de les càrregues administratives a tots els operadors econòmics.

En altres casos, caldrà tenir present que, per a determinats contractes (de gran import econòmic o d'especial dificultat tècnica), els potencials licitadors probablement s'hi presentaran de forma agrupada. Es tracta d'una modalitat empresarial freqüent en la contractació pública: dos o més empreses s'uneixen per a la realització del contracte, a través de les denominades Unions Temporals d'Empresaris (UTE). Aquesta figura associativa permet la suma de les capacitats i solvències dels seus components per a l'execució de la prestació d'un contracte. El règim jurídic de la UTE ve determinat per l'article 69 de la LCSP.

e) Quan s'ha de contractar?

Per últim, cal fer referència a un dels factors determinants per una adequada gestió de la contractació pública, que és la seva acurada planificació, tant des de la perspectiva de l'activitat contractual de l'entitat com de la pròpia concreció del contracte. En aquest sentit, la LCSP estableix en el seu article 28.4 que:

“Les entitats del sector públic han de programar l'activitat de contractació pública, que han de dur a terme en un exercici pressupostari o períodes plurianuals i han de donar a conèixer el seu pla de contractació anticipadament mitjançant un anunci d'informació prèvia previst en l'article 134 que almenys reculli aquells contractes que quedaran subjectes a una regulació harmonitzada”

Es tracta d'una previsió nova que cal valorar positivament, tot i que hagués estat desitjable que no s'hagués limitat l'obligatorietat només als contractes subjectes a regulació harmonitzada. En tot cas, a fi i efecte de donar compliment a la normativa, les entitats tenen la obligació de publicar, a començament de l'exercici, un anunci d'informació prèvia que contempli la planificació de l'activitat contractual prevista.

D'altra banda, també serà fonamental la planificació en la concreció del propi contracte als efectes de major eficiència del mateix, per la qual cosa es convenient determinar l'inici de l'expedient, la durada del contracte, el termini d'execució, etc.

3. La professionalització dins el cicle contractual

Com s'ha anat indicant, la professionalització en la contractació pública és una necessitat creixent per poder complir amb els requeriments de la legislació contractual. Aquesta necessitat, comuna a les diferents fases del cicle contractual, es manifesta amb més intensitat encara en moments o tràmits concrets. En el marc del present treball és impossible fer una anàlisi exhaustiva de tots aquests tràmits i, per això, s'ha optat per seleccionar tres exemples, cadascun corresponent a una de les tres fases essencials del procés contractual (preparació, licitació i adjudicació i execució), per tal de poder valorar la intensitat del component de professionalització dels agents que hi intervenen. Els exemples són les consultes preliminars del mercat (pel que fa a la fase de preparació o, amb més precisió, abans de la fase de preparació pròpiament dita), els procediments d'adjudicació basats en la negociació, el diàleg o la interacció prèvia entre l'òrgan de contractació i l'operador econòmic (pel que fa a la fase de licitació i adjudicació) i l'anàlisi de la figura del responsable del contracte (pel que fa a la fase d'execució).

3.1 Les consultes preliminars del mercat

L'article 115 de la LCSP estableix:

“1. Els òrgans de contractació poden dur a terme estudis de mercat i dirigir consultes als operadors econòmics que hi estiguin actius amb la finalitat de preparar correctament la licitació i informar els operadors econòmics esmentats sobre els seus plans i dels requisits que exigiran per concórrer al procediment. Amb aquesta finalitat, els òrgans de contractació es poden valer de l'assessorament de tercers, que poden ser experts o autoritats independents, col·legis professionals o, fins i tot, amb caràcter excepcional, operadors econòmics actius en el mercat...”

La previsió normativa transposa la continguda en l'article 40 de la Directiva 2014/24/UE, que situa les consultes preliminars dels mercat com una actuació anterior a l'inici del procediment de contractació. En tot cas, es tracta de consultes que, en cap cas, vinculen l'Administració a la posterior tramitació d'una licitació.

Per a la correcta preparació de la licitació, l'Administració no tant sols ha de conèixer els requisits tècnics de la prestació que satisfarà les seves necessitats, sinó que ha d'estar al corrent de quines són les alternatives que li poden oferir el mercat i els seus operadors (característiques, solucions tècniques, disponibilitat dels béns o dels serveis, preus de mercat, particularitats que entranya la prestació en l'àmbit de la competència empresarial, etc.).

Així es posava de manifest en la Guia per autoritats públiques sobre la Compra Pública d'Innovació⁵² que destaca els principis generals de la compra pública d'innovació i, entre ells, determina que conèixer el mercat és la clau per l'èxit del contracte. Aquest principi significa que és indispensable comptar amb un coneixement en profunditat del mercat, de la cadena de producció d'un producte o servei, dels preus, dels costos i aquesta informació, en moltes ocasions, sobrepassa el coneixement que puguin tenir els professionals interns de l'organització, però, en canvi, és determinant per garantir l'eficàcia del contracte públic. Per aquest motiu, l'organització ha de sortir a conèixer el mercat, ha d'analitzar les possibilitats que aquest li ofereix i, sobretot, ha de saber captar la capacitat de l'oferta i l'interès dels proveïdors.

Dit això, no és menys cert que la consulta de l'Administració al mercat per al disseny de les prescripcions dels contractes ha estat sempre una pràctica habitual, encara que no reconeguda per la norma i precisament el fet de no regular aquesta pràctica el que provocava era una clara distorsió en el compliment dels principis de la contractació pública. Es tractava d'una actuació obscura, gens transparent i, probablement, un focus de males praxis. No obstant, aquestes "consultes" eren una de les poques fonts de les que disposava l'Administració per a la configuració de l'objecte del contracte, el seu preu i les particularitats de la prestació. Ara bé, solien ser consultes que no es dirigien al mercat econòmic en general ni tan sols al sector més directament afectat, sinó que s'adreçaven únicament als operadors més propers a l'òrgan de contractació i, moltes vegades, a aquell que ja estava prestant un contracte de característiques

⁵² *Guia per autoritats públiques sobre la Compra Pública d'Innovació*(2019). Procurement of Innovation Platform coordinada per ICLEI-local Governements for Sustainability i elaborada amb el recolzament de la CE. https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/notice.pscp?reqCode=viewCtn&idDoc=55504208&lawType=2

similars. Aquest fet situava l'Administració en una posició captiva i restringia encara més la via d'accés a la contractació pública de nous licitadors.

Amb la regulació de la LCSP s'ha donat un pas endavant, introduint el mecanisme i, a més, el procediment per traslladar aquestes consultes al mercat econòmic sense alterar els principis fonamentals de la contractació pública. Evidentment, les consultes estan subjectes al principi de transparència i igualtat de tracte per la qual cosa el procediment per a portar-les a terme ha de ser rigorós i plenament documentat per a garantir el compliment de la norma. En aquest sentit, el precepte abans citat identifica, en primer lloc, quins són els possibles col·laboradors de l'Administració: experts o autoritats independents, col·legis professionals o, fins i tot, amb caràcter excepcional, operadors econòmics actius en el mercat; excepcionalitat que ha estat criticada per la doctrina precisament perquè el més lògic és que en una consulta al mercat a qui es consulti és a les empreses.⁵³

Una de les garanties fonamentals de la consulta, tant per l'Administració com pels possibles futurs licitadors, és la obligació de publicar l'objecte de la mateixa al perfil del contractant allotjat a la Plataforma de contractació del sector públic de l'Estat o la seva equivalent a la Comunitat Autònoma.

En aquesta publicació, i a més de l'objecte de la consulta, caldrà indicar quan s'iniciarà i les denominacions dels tercers que hagin de participar-hi. No cal dir que la dificultat principal pot ser aquí definir l'objecte de la consulta, doncs no sempre serà senzill formular una consulta que ha de donar com a resposta les característiques que ha de tenir el contracte que es vol subscriure per obtenir els beneficis i complir els objectius i requeriments. Per últim, la publicació ha d'incloure les raons que motivin l'elecció dels assessors externs que resultin seleccionats.

Per dur a terme tot això es fa imprescindible que el gestor que s'encarregui d'aquest procediment tingui la formació i els coneixements suficients per assolir aquest repte. Aquest gestor haurà de rebre la informació que li facilitin els operadors participants de la consulta, i l'haurà de processar i traslladar després a les prescripcions tècniques per

⁵³ Veure: RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. i VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p.171 i 175.

a la configuració del contracte. Així mateix, la informació serà utilitzada per l'òrgan de contractació per a la planificació de la totalitat del procediment.

Davant d'aquest procediment s'ha de garantir el respecte màxim als principis de la contractació pública per no alterar o falsejar la competència. Per això, l'article 115.2 de la LCSP proclama que *“de les consultes realitzades no podrà resultar un objecte tant concret i delimitat que únicament s'ajusti a les característiques tècniques d'un dels consultats”*. Pel contrari, el resultat dels estudis i consultes, diu el mateix precepte, ha de concretar-se en *“la introducció de característiques genèriques, exigències generals o formules abstractes que assegurin una millor satisfacció dels interessos públics, sense que en cap cas puguin les consultes realitzades comportar avantatges respecte de l'adjudicació del contracte per a les empreses participants en aquelles”*.

Finalment, l'òrgan de contractació haurà d'emetre un informe amb les actuacions realitzades, identificant els estudis, autors, entitats consultades, qüestions formulades i respostes. Aquest informe, que haurà d'estar motivat, formarà part de l'expedient i haurà de ser publicat en el perfil del contractant de l'òrgan de contractació, als efectes de compliment dels requisits de transparència i informació pública. Amb caràcter general, en elaborar els plecs, caldrà tenir en compte els resultats de les consultes fetes i, en cas contrari, caldrà motivar en l'informe esmentat les raons de per què no se segueixen.

Hi ha dos últims punts a remarcar en la regulació d'aquestes consultes: el primer, que l'òrgan de contractació és l'únic que, durant el procés de consulta, coneix la totalitat de solucions proposades, de manera que els participants no poden conèixer les solucions aportades pels altres; el segon, que la participació en la consulta no impedeix la posterior intervenció en el procediment de contractació que es pugui tramitar.

Sens dubte, les consultes preliminars al mercat són una gran oportunitat per a l'Administració per aconseguir el màxim d'informació sobre allò que vol contractar, li han de permetre ajustar el valor econòmic del contracte, valorar aspectes qualitatius i sobretot determinar el binomi qualitat-preu i establir el cicle de vida del contracte. Tant és així, que hi ha determinades prestacions que requereix l'Administració en les que no serà possible la bona configuració del contracte sense acudir a les consultes preliminars dels mercat. Ara bé, aquestes consultes tampoc assoliran el seu objectiu si

el tractament de la informació que proporcionen no es gestiona per professionals degudament capacitats per efectuar el procediment que correspon i el posterior tractament de la informació per a la preparació de l'expedient de contractació, la licitació i l'adjudicació del contracte. En aquest sentit, el mecanisme de la consulta del mercat és un bon exemple de col·laboració entre els poders adjudicadors i els operadors econòmics i és un bon exemple també de com les aportacions professionals de les dues parts poden contribuir a la millor concreció de les necessitats i configuració dels contractes.

A tall d'exemple, i d'entre les nombroses consultes preliminars actualment en curs en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, es pot fer referència a una consulta preliminar del mercat plantejada per l'Institut Català de la Salut (Consorci Corporació Sanitària Parc Taulí i Hospital Universitari de Bellvitge). En concret, el 26 de novembre del 2019, es va publicar a la Plataforma de serveis de contractació pública de la Generalitat de Catalunya la consulta relativa al projecte de millora de l'atenció integral del pacient crític mitjançant una atenció precoç i continuada amb la implementació de solucions digitals innovadores⁵⁴. Es tracta d'un projecte cofinançat per la Unió Europea a través de fons procedents del Programa Operatiu del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) de Catalunya 2014-2020.

D'acord amb l'anunci publicat, la consulta, que preveu un termini fins el 20 de gener del 2020, és oberta a totes les empreses interessades, que hauran d'emplenar un qüestionari amb 21 apartats. El procediment preveu també una sessió pública d'exposició de l'objecte de la consulta, que es va celebrar el 12 de desembre del 2019, i sessions posteriors individuals amb cadascuna de les empreses que vulguin participar. Es preveu igualment que s'elaborarà un resum final que serà publicat al perfil de contractant, amb les conclusions en termes de rendiments funcionals i sense menció a marques, fabricants, productes o qualsevol tipus d'informació confidencial.

⁵⁴ https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/notice.pscp?reqCode=vie_wCtn&idDoc=55504208&lawType=2

3.2. Procediments d'adjudicació basats en la negociació i el diàleg

Front als procediments ordinaris (procediment obert i procediment restringit), la legislació de contractes preveu un conjunt de procediments que requereixen, de forma prèvia a la seva adjudicació, una interacció entre l'òrgan de contractació i els operadors econòmics. Els procediments són el de licitació amb negociació, el procediment negociat sense publicitat, el diàleg competitiu i l'associació per a la innovació. La interacció, encara que amb diferents variants, suposa la negociació, normalment en diferents rondes, de determinades condicions del contracte o sobre projectes presentats o el diàleg per a determinar i definir els mitjans adequats per satisfer les necessitats de l'Administració.⁵⁵

En tot cas, es tracta de procediments en els que, com ha destacat la doctrina, la participació dels empresaris és consubstancial al propi procediment⁵⁶. Són, per tant, procediments especials, però no excepcionals, sinó que, com preveu la pròpia Directiva 2014/24/UE, poden resultar particularment útils i donar resultats altament satisfactoris.⁵⁷

En tots aquests procediments hi ha unes regles comunes, que es poden resumir de la manera següent:

⁵⁵ Un tractament complet de tots els procediments d'adjudicació a la nova LCSP es pot seguir a: RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María i VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

⁵⁶ MALARET, Elisenda. El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 15 (primer semestre), p.20.

⁵⁷ Considerant 42: “*Es realmente necesario que los poderes adjudicadores gocen de mayor flexibilidad a la hora de elegir un procedimiento de contratación pública que prevea negociaciones. Un mayor recurso a dichos procedimientos también incrementaría probablemente el comercio transfronterizo, ya que la evaluación ha mostrado que los contratos adjudicados mediante procedimiento negociado con publicación previa son obtenidos en un número especialmente elevado de ocasiones por ofertas transfronterizas. Los Estados miembros deben poder prever el recurso al procedimiento de licitación con negociación o al diálogo competitivo en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación.*”

- Cal garantir la màxima transparència de la negociació i, per tant, la seva publicitat.
- Cal garantir igualment la no discriminació entre els licitadors que hi participin.
- Tots els participants han de disposar de la màxima informació i d'igual tracte i, per tant, no es facilitarà de manera discriminatòria informació que pugui atorgar avantatges a uns licitadors respecte d'altres ni tampoc es facilitarà informació confidencial.

A banda, cada procediment presenta determinades peculiaritats en relació amb la fase d'interacció amb el mercat, que és en la que centrarem la nostra atenció.

3.2.1 Licitació amb negociació i procediment negociat sense publicitat

L'article 166.1 de la LCSP disposa que en els procediments amb negociació l'adjudicació recaurà en el licitador justificadament elegit per l'òrgan de contractació, després de negociar les condicions del contracte amb un o més candidats. La negociació s'imposa, doncs, com l'element definitori del procediment. Tant és així que, tot i que figurava inicialment en el projecte de llei presentat a les Corts Generals, la LCSP ha renunciat finalment a incorporar l'excepció prevista a la Directiva 2014/24/UE que, en el seu article 29.4 preveu la possibilitat de que els poders adjudicadors puguin adjudicar contractes sobre la base de les ofertes inicials quan s'hagi indicat en l'anunci de licitació o en la invitació a confirmar l'interès que es reserven aquesta possibilitat⁵⁸. En la línia dels reiterats pronunciaments del TACRC, caldrà, doncs, que es dugui a terme una efectiva i veritable negociació amb els candidats participants⁵⁹.

La LCSP no concreta però qui ha d'assumir la representació de l'Administració en el procés de negociació, més enllà d'una referència puntual en l'article 169.5 als "serveis

⁵⁸ La supressió deriva de l'esmena núm. 132 presentada pel Grup Parlamentari Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

⁵⁹ Des de la Resolució pionera 50/2011, el TACRC ha vingut insistint en aquest punt. A tall d'exemple, en les Resolucions 69/2016 i 426/2016 es diu: "*Este Tribunal tiene construida una doctrina sólida en relación con la necesidad sopena de nulidad de pleno derecho, de que en los procedimientos negociados se abra una verdadera y efectiva fase de negociación con los distintos candidatos en orden a determinar cuál de las ofertas es la económicamente más ventajosa en virtud de los criterios previstos en los pliegos y si no se hiciera así el procedimiento será nulo de pleno derecho.*"

tècnics”, el que apuntaria a que aquesta negociació hauria de recaure efectivament en serveis amb una certa especialització i no en la Mesa de contractació prevista per al contracte en qüestió, No obstant, són conegudes les limitacions de les Administracions Públiques en aquest punt, no solament pel que fa a poder disposar de professionals amb capacitat i coneixements per negociar i saber negociar, sinó simplement per a poder disposar de suficients mitjans humans per abordar aquestes tasques. Aquest ha de ser un dels grans reptes de l'Administració: proveir-se de professionals experts que puguin assumir aquest rol; professionals amb capacitats transversals en l'ordre tècnic i econòmic, però també en el de la gestió pública, per garantir que no només es negocia bé i amb bons resultats, sinó que, a més, s'observen en el procés els principis de la contractació pública.

L'inici del procediment es farà mitjançant un anunci que determinarà amb precisió les necessitats de l'òrgan de contractació, les característiques de l'objecte del contracte i les condicions en les que es desenvoluparà el procediment de negociació, als efectes que els operadors econòmics puguin identificar amb claredat l'abast de la contractació i puguin decidir la seva participació en el procediment. L'anunci determinarà també les condicions de la negociació i els aspectes tècnics i econòmics que seran rellevants per l'adjudicació del contracte, havent de tenir especialment en compte el màxim respecte a les normes i als principis de la contractació pública per evitar la distorsió o la vulneració dels drets dels actors participants i contribuir al desenvolupament d'un procediment transparent i garantista. Per això, ja en l'inici del procediment es requereix la intervenció de professionals capacitats per poder establir tots els aspectes citats anteriorment.

La posterior tramitació del procediment de licitació amb negociació es troba recollida en l'article 169 de la LCSP, amb una primera previsió d'interès consistent en que, si s'optés per limitar el nombre d'empreses a les que s'invitarà a negociar, caldrà garantir que el nombre mínim de convidades sigui tres, llevat que el nombre de convidats que compleixin amb els criteris de selecció sigui inferior, supòsit en el qual es podrà continuar amb els que siguin. Es tracta de procurar disposar d'un nombre suficient de candidats en favor de la competitivitat de la negociació.

Després, el procediment es podrà desenvolupar en fases successives, en les que es redueixi progressivament el nombre d'ofertes a negociar, però procurant alhora que el

nombre de solucions que arribin fins al final sigui suficient per garantir una competència efectiva. Per això, és important partir d'un nombre inicial de solucions suficient.

L'article 169.5 de la LCSP estableix que la negociació versarà sobre les ofertes inicials i totes les ofertes posteriors presentades pels licitadors, excepte les ofertes definitives, en el benentès que no seran objecte de negociació ni els requisits mínims de la prestació objecte del contracte ni tampoc els criteris d'adjudicació.

Acabades les negociacions, quan l'òrgan de contractació així ho decideixi, s'establirà un termini comú per a la presentació d'ofertes noves o revisades i entrarà en funcions la Mesa de contractació -és a dir, novament un òrgan especialitzat i, amb els matisos que es comentaran en el capítol 3 d'aquest treball, amb un component també professional-. La Mesa és la que verificarà que les ofertes definitives s'ajusten als requisits mínims i al plec de clàusules, valorarà les ofertes d'acord amb els criteris d'adjudicació i elevarà la proposta d'adjudicació a l'òrgan de contractació.

Cal fer un breu apunt final sobre les especialitats del procediment negociat sense publicitat, que queda clarament relegat i amb un caràcter molt residual a la LCSP, precisament perquè xoca de forma directa amb un dels principis fonamentals de la contractació pública, la publicitat. Això havia afavorit nombroses males pràctiques o, fins i tot, pràctiques obertament il·legals. El procediment ara només és possible en els supòsits contemplats en l'article 168 i la seva tramitació segueix, en general, les normes del procediment de licitació amb negociació que ja hem comentat, però cal remarcar la previsió de l'article 170.2, que disposa que, quan únicament participi un candidat, la Mesa de contractació o l'òrgan de contractació, sempre i quan sigui possible, hauran de negociar amb ell l'oferta inicial i totes les ofertes ulteriors. El precepte mostra novament la voluntat inequívoca del legislador de mantenir el nucli essencial del procediment, la negociació, fins i tot quan només hi hagi un candidat.

No cal insistir en que en un procediment com aquest bona part de la clau del seu èxit vindrà donada per la intervenció de gestors públics degudament capacitats per assolir els objectius que es planteja l'Administració. És més, no es pot entendre el desenvolupament d'aquests procediments d'adjudicació amb negociació sense la

intervenció d'agents públics especialitzats, la qual cosa demostra, un cop més, la imperiosa necessitat de professionalització de la contractació pública.

3.2.2. El diàleg competitiu

Un altre dels procediments per l'adjudicació d'un contracte caracteritzat per la interacció entre l'empresari i l'Administració és el denominat diàleg competitiu. Tot i les similituds amb el procediment de licitació amb negociació (els supòsits que permeten la utilització d'un i altre són els mateixos), a diferència dels procediments amb negociació, en els que era precís un tràmit de negociació per l'adjudicació del contracte, el diàleg competitiu no preveu pròpiament una negociació, sinó un procés de diàleg entre les parts per determinar les condicions finals de la licitació i la configuració del seu objecte. No es tracta, per tant, de tècniques intercanviables, com ha subratllat Gallego Córcoles⁶⁰.

L'article 172.1 de la LCSP diu que la Mesa especial del diàleg competitiu dirigeix un diàleg amb els candidats seleccionats, prèvia sol·licitud d'ells, per tal de desenvolupar una o varies solucions susceptibles de satisfer les seves necessitats i que serviran de base per a que els candidats elegits presentin una oferta.

A diferència de la LCSP del 2007, que és la que va preveure per primer cop el diàleg, en la LCSP del 2017 es reforcen els perfils del procediment del diàleg competitiu enfortint també les seves garanties jurídiques. En aquest cas, el procediment s'articularà en una primera fase de selecció dels candidats i en una segona fase centrada en el diàleg. Ambdues fases del procediment incorporen elements d'altres procediments: del procediment restringit, pel que fa a la selecció de candidats; de la licitació amb negociació, en l'etapa subsegüent.

L'article 175 de la LCSP és el precepte clau per a la caracterització del procediment. Es tracta de determinar i definir, mitjançant un procés de diàleg amb el mercat, els mitjans adequats per satisfer les necessitats de l'Administració. Es tracta d'un diàleg a

⁶⁰ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. Los procedimientos abiertos, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y dialogo competitivo. GIMENO FELIU, José Maria (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 1073-1146., especialment p.1118-1120.

la recerca de solucions tècniques, financeres o jurídiques per a contractes específics que requereixen d'un elevat component d'especialització tècnica per a la seva determinació.

A diferència també del que abans s'ha indicat, aquí sí que la LCSP ha concretat qui ha de dur a terme, qui ha de dirigir el diàleg: un òrgan especialitzat denominat Mesa especial del diàleg competitiu. El canvi amb la LCSP del 2007 és significatiu: el 2007 es deia que el diàleg competitiu havia de dur-se a terme a través de l'òrgan de contractació⁶¹, mentre que la LCSP ja ha assumit que la direcció d'aquest diàleg té un alt component d'especialització professional i estableix un òrgan *ad hoc*, que és objecte de regulació en l'article 327 de la mateixa LCSP, com un òrgan d'assistència a l'òrgan de contractació, que suposa l'addició a la Mesa tradicional de contractació de persones especialment qualificades en la matèria en un nombre igual o superior a un terç dels components de la Mesa i amb veu i vot.

Un element d'interès en la nova regulació d'aquest procediment és la major claredat en la previsió de primes o compensacions per a aquells que participin en el diàleg, establint fins i tot l'obligatorietat d'atorgar-les a aquelles empreses que hagin obtingut els primers llocs de classificació de les ofertes presentades. Es tracta lògicament d'incentivar la participació en els diàlegs.

En tot cas, el diàleg competitiu és un procediment altament complex que requereix d'una especial dedicació de recursos humans, atès que, a diferència d'altres procediments, no compta amb una descripció *a priori* de la prestació, que s'anirà configurant al llarg del procediment.

Tot i així, la Directiva 2014/24/UE ha destacat l'expansió del diàleg competitiu i la seva utilitat quan es tracta de contractes que continguin prestacions complexes (projectes innovadors, grans projectes d'infraestructures de transport integrat, xarxes o projectes informàtics de gran dimensió amb finançament complex i estructurat, etc.)⁶². La

⁶¹ Article 179.1.

⁶² Considerant 42: “Debe señalarse que el recurso al diálogo competitivo ha aumentado significativamente en términos de valor contractual en los últimos años. Ha demostrado ser útil en aquellos casos en que los poderes adjudicadores no están en condiciones de definir los medios ideales para satisfacer sus necesidades o evaluar las soluciones técnicas, financieras o jurídicas que puede ofrecer el mercado...”

mateixa Directiva suggereix que l'òrgan de contractació nomeni un cap de projecte que vetlli per la bona cooperació entre els operadors econòmics i el poder adjudicador mentre duri el procediment. Una vegada més, es reconeix que es requereix una capacitat determinada i adequada per portar a bon terme aquest procediment i es fa palesa, novament, la necessitat de comptar amb professionals especialitzats per dirigir el desenvolupament del procediment i garantir l'eficàcia en el trajecte i l'eficiència de la prestació requerida.

3.2.3. L'associació per a la innovació

L'article 177.1 de la LCSP assenyala que la finalitat del procediment de l'associació per a la innovació és el desenvolupament de productes, serveis o obres innovadores i la compra ulterior dels subministraments, serveis o obres resultants, sempre que corresponguin als nivells de rendiment i als costos màxims acordats entre els òrgans de contractació i els participants.

L'òrgan de contractació podrà decidir crear una associació amb un o més operadors que efectuïn activitats de innovació i desenvolupament. Aquest procediment es desenvoluparà en dues fases: la primera, on s'efectuarà la investigació i el desenvolupament i, la segona, on es durà a terme l'execució del contracte que finalment en resulti.

L'article 179 de la LCSP contempla la tramitació de la negociació i adjudicació de l'associació. La negociació, que començarà després d'una prèvia selecció dels candidats i de la presentació per aquests dels seus projectes de recerca i innovació, seguirà a grans trets el model que ja s'ha comentat a propòsit del procediment de licitació amb negociació: negociació de les ofertes inicials i totes les ofertes ulteriors, podent-se desenvolupar en fases successives per tal de reduir el nombre d'ofertes a negociar, etc. fins l'adjudicació de la primera fase.

Tot i que tampoc es preveu expressament aquí qui ha de dur a terme la negociació, el cert és que, a semblança del diàleg competitiu, l'article 327 de la LCSP preveu que es constitueixi una Mesa especial del procediment d'associació per a la innovació, amb

les mateixes característiques de composició que la Mesa del diàleg competitiu, com a òrgan d'assistència de l'òrgan de contractació.

A partir de l'adjudicació de la primera fase, l'associació per a la innovació s'estructurà en fases successives seguint la seqüència de les etapes del procés de recerca i innovació i amb possibilitat de resolució de l'associació o de reducció del nombre de socis, segons estableix l'article 180 de la LCSP.

La investigació i el desenvolupament haurien de ser les dues premisses per excel·lència per a la millora en la qualitat dels serveis públics. En aquest sentit, l'Administració ha d'adoptar un rol proactiu per a l'impuls de la investigació en aquests àmbits, augmentant la qualitat dels serveis públics i fomentant l'aplicació de la contractació estratègica. Aquest ha de ser un compromís del sector públic per a la millora de la vida dels seus ciutadans i, per poder-lo assolir, precisa de la coresponsabilitat dels agents que formen el mercat econòmic. La simbiosi d'ambdós sectors compromesos en la investigació, el desenvolupament i la innovació ha de donar una eina d'un poder extraordinari de transformació i evolució cap a uns escenaris més sostenibles i adequats a l'evolució constant dels entorns.

Per això, el sector públic ha de jugar un paper impulsor determinant per afavorir aquestes col·laboracions i ha de demostrar la fiabilitat i garantia de respecte als interessos dels agents que participin en aquests projectes. Aquest procediment d'adjudicació dels contractes pot ser un bon instrument per donar el tret de sortida a aquest canvi, d'altra banda altament necessari, cap a un nou model de gestió pública i unes noves formes d'operar en els mercats econòmics. Però això requereix disposar també de professionals altament qualificats per dirigir la contractació pública cap a aquest nou model de gestió; professionals que posicionin degudament al sector públic amb la seva capacitat de gestió i de garantir beneficis per a tots els actors participants incloent els ciutadans receptors finals de les prestacions; professionals capaços d'interactuar amb eficàcia utilitzant instruments com el de l'associació per a la innovació, que és una variant de les tècniques de partenariat amb el sector privat, col·laborador necessari per aquesta transformació. Aquesta professionalització esdevé

necessària, a més, per a la implantació de noves polítiques que condueixin a l'assoliment dels objectius de l'Agenda 2030 cap a un desenvolupament sostenible.⁶³

3.3. Control d'execució del contracte

El control en l'execució del contracte hauria de ser una de les prioritats de l'Administració per assegurar que aquest produeix els efectes previstos en la seva configuració inicial i s'aconsegueix el fidel compliment de les seves condicions. No obstant, aquesta premissa lògica sovint és menyspreada i oblidada. L'Administració dedica recursos i esforços importants a la configuració del contracte, es preocupa de redactar plecs de clàusules que compreguin la totalitat dels aspectes d'obligat compliment, fins i tot preveu les conseqüències de l'incompliment o del compliment defectuós per part dels contractista, el règim de penalitats per demora o per incompliments, etc. En canvi, un cop adjudicat el contracte, l'execució passa a ser moltes vegades una qüestió que es deixa en mans exclusivament del contractista, com si l'Administració oblidés que li corresponen unes funcions de seguiment, supervisió i control d'importància capital que, si s'exercissin adequadament i amb els mitjans suficients, estalviarien moltes incidències posteriors i evitarien anomalies, irregularitats i corrupteles en l'execució dels contractes.

Molt sovint els danys que provoca el defectuós seguiment i control en l'execució dels contractes, o directament la manca de supervisió i control, són de difícil reparació i poden desvirtuar els esforços dedicats a la preparació del contracte. És en aquest moment del procediment on es focalitzen l'efectiva destinació dels fons públics, la materialització de la prestació pactada i la fidelitat del compliment de les condicions establertes. La no vigilància en el compliment de l'execució del contracte provoca no només un perjudici a l'Administració en l'assoliment dels seus objectius i en la consecució de l'interès general, sinó també un dany irreparable a la resta de licitadors

⁶³ Informe de síntesi del Secretari General sobre l'agenda de desenvolupament sostenible després de 2015: Nacions Unides, A/69/700: *"Debemos adoptar con decisión las primeras medidas que nos encaminen hacia un futuro sostenible, con dignidad para todos. Nuestro objetivo es la transformación. Debemos transformar nuestras economías, el medio ambiente y nuestras sociedades. Debemos cambiar nuestra forma de pensar, nuestra conducta y nuestros hábitos destructivos. Debemos apoyar la integración de ciertos elementos esenciales: la dignidad, las personas, la prosperidad, el planeta, la justicia y las alianzas." El camino hacia la dignidad para 2030*"

no adjudicatariis que han quedat desplaçats d'un contracte que després pot acabar fracassant.

Amb la intenció de donar una solució a aquest conflicte, la LCSP del 2007 va preveure, per primera vegada, la figura del responsable del contracte, amb la missió de supervisar la seva execució i adoptar les decisions i dictar les instruccions necessàries per a assegurar la correcta realització de la prestació pactada.⁶⁴ La figura va aparèixer de forma discreta i amb caràcter potestatiu, la qual cosa es contradiu amb la importància de les funcions que hauria d'assumir. El balanç de funcionament pràctic de la figura no ha estat positiu al llarg d'una dècada marcada per la crisi econòmica i pressupostària que hagués exigit una major atenció al control de l'execució dels contractes.⁶⁵

Segurament per aquest motiu, la LCSP introdueix un canvi significatiu, per preveure que sigui obligatòria. L'article 62.1 de la LCSP no ofereix dubtes sobre això: "*els òrgans de contractació hauran de designar un responsable del contracte*". No obstant, altres preceptes de la mateixa LCSP semblen contradictoris amb aquesta obligatorietat, perquè al·ludeixen al responsable del contracte, "*si s'hagués designat*" (article 194.2) o "*en els casos en que s'hagués designat*" (article 311.1).

Hi ha també una segona previsió d'interès en la nova regulació i és que aquest responsable del contracte, de caràcter obligatori, ho serà amb independència de la unitat encarregada del seguiment i execució ordinària del contracte que figuri als plecs. Això suposa el reconeixement explícit amb rang legal de que hi ha d'haver també aquesta unitat de control ordinari, la qual cosa és coherent amb el nombre i la varietat de tasques vinculades a l'execució del contracte que es preveuen a la llei i que cal supervisar: condicions especials d'execució, condicions laborals i socials dels treballadors adscrits al contracte, obligacions dels adjudicatariis cap als seus subcontractistes, etc. L'àmplia potestat que la llei confereix als òrgans de contractació, en aquest sentit, hauria de permetre configurar aquesta unitat de seguiment, diferent del responsable del contracte, com un mecanisme potent de control i supervisió, altament professionalitzat.

⁶⁴ Article 52.

⁶⁵ Veure: PADRÓS, Xavier. La contractació pública entre 2007 i 2017: temps de crisi, temps de canvis. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p.100.

Malgrat aquestes novetats positives però, les funcions que s'encomanen al responsable del contracte no difereixen de les que ja tenia en la LCSP del 2007. La llei no diu tampoc com s'han de desenvolupar aquestes funcions, ni les conseqüències que podrien derivar de la mala pràctica en el seu exercici. A més, al llarg de l'articulat se'l nomena molt poques vegades, més enllà de ser qui ha de proposar a l'òrgan de contractació la imposició de penalitats en els casos d'incompliment⁶⁶, d'informar si el retràs és imputable al contractista en els supòsits d'ampliació del termini d'execució del contracte⁶⁷ i, finalment, de dictar les instruccions per a la interpretació del clausulat i els plecs en l'execució dels contractes de serveis.⁶⁸

Tampoc hi ha novetats respecte de la LCSP del 2007 pel que fa a les facultats del responsable del contracte en els contractes d'obres, que exerceix el Director facultatiu. En canvi, es preveu ara que en les concessions d'obra pública i en les concessions de serveis, l'Administració ha de designar una persona que actuï en defensa de l'interès general, per obtenir i per verificar el compliment de les obligacions del concessionari, especialment pel que fa a la qualitat en la prestació del servei o de l'obra.⁶⁹

És inevitable concloure, per tant, que en aquest punt la nova LCSP ha desaprofitat una magnífica ocasió per aprofundir en la regulació de la figura del responsable del contracte i per introduir altres fórmules complementàries de seguiment, supervisió i control de l'execució. Les mancances de la regulació són encara més significatives perquè, tant a nivell teòric⁷⁰, com la pràctica contractual mostren nombrosos exemples d'instruments i d'organismes especialitzats de control, sobretot en contractes d'alt pressupost (grans infraestructures) o de component tecnològic complex o avançat que

⁶⁶ Article 194.2 de la LCSP.

⁶⁷ Article 195.2 de la LCSP.

⁶⁸ Article 311.1 de la LCSP.

⁶⁹ Article 62.2 i 3 de la LCSP

⁷⁰ Així, es poden trobar exemples concrets d'eines i tècniques per a la gestió i la supervisió dels contractes a: Comissió Europea. *Guia pràctica de contractació pública per a professionals*, febrer 2018, p. 104-110. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf

podrien haver servit per introduir una major cultura de responsabilitat en aquesta fase crucial del cicle contractual.

4. Després del contracte: l'avaluació de resultats

No es pot finalitzar aquest capítol sobre la necessitat de professionalització durant el procés contractual, sense fer referència a la necessària avaluació dels resultats del contracte, un cop exhaurida l'execució de la prestació o expirada la seva vigència. Una avaluació imprescindible perquè, a partir dels seus resultats, es podran configurar i dur a terme en millors condicions les futures contractacions. Uns resultats que no solament són rellevants per a l'Administració, sinó també per als operadors econòmics, que podran disposar de dades suficients per a la preparació de noves contractacions i per avaluar el grau de satisfacció obtingut amb les prestacions realitzades.

L'avaluació dels resultats ha de ser un procés de treball que s'ha de desenvolupar en varies fases i que comporta l'anàlisi de la informació i les dades derivades del contracte. En aquest sentit, l'avaluació del contracte s'ha d'orientar a unes finalitats molt concretes: mesurar el grau d'assoliment dels objectius inicials, adquirir aprenentatges per evitar i corregir errors, conèixer el grau de qualitat de la prestació obtinguda i, sobretot, retre comptes davant de totes les parts interessades (la pròpia Administració, els operadors econòmics i la ciutadania). L'avaluació, en darrera instància, s'ha d'entendre com un mecanisme de retre comptes i l'avaluació de la contractació, especialment des del seu vessant estratègic, s'emmarca dintre dels processos d'avaluació de les polítiques públiques. Com ha dit Malaret, l'avaluació de les polítiques públiques és una peça essencial del procés de rendició de comptes.⁷¹

El rendiment de comptes en un contracte públic és un deure necessari per part de l'Administració pel seu principi de responsabilitat. El finançament dels contractes s'efectua, de forma directa o indirecta, a través de fons públics i aquest és el motiu

⁷¹ MALARET, Elisenda. Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p. 45-47.

principal pel qual l'Administració haurà de retre comptes del mateix des del seu plantejament inicial.

Conèixer en quina mesura el resultat final ha assolit els objectius plantejats inicialment i en quines condicions s'ha assolit permet saber si l'abast del contracte ha estat el correcte, si s'han respectat els terminis d'execució, si els costos inicialment previstos s'han mantingut o no. L'avaluació permet saber, per tant, que s'ha fet de forma correcta i es podrà repetir en futures contractacions, però també que s'ha fet malament i s'haurà de corregir i rectificar.

Per això, el procediment d'avaluació d'una contractació ha de ser degudament preparat i dissenyat perquè pugui aportar la informació i les dades que permetin obtenir els resultats que han de ser objecte de tractament i estudi. L'avaluació ha de ser un procediment integral i ha de contemplar des de la preparació del contracte. La fase inicial del procediment ha d'estar sotmesa a estudi per la importància destacada que representa, la selecció del procediment d'adjudicació del contracte i la configuració del mateix tindran com a conseqüència l'obtenció d'una prestació que podria ser diferent si l'elecció inicial hagués estat una altra. D'aquí, la importància d'obtenir informació de les fases inicials per tenir-les en compte a l'hora d'efectuar la valoració dels resultats.

A continuació, es mostra un exemple d'un possible protocol per a l'avaluació:

QUÈ S'AVALUA?	COM S'AVALUA?	PER A QUI S'AVALUA?
OBJECTIUS	S'han satisfet les necessitats de l'Administració? Quins beneficis s'han assolit? Quins canvis s'han produït gràcies al contracte? S'han assolit els resultats desitjats inicialment? Ha valgut la pena dedicar recursos al contracte?	Per a l'Administració Per als operadors econòmics Per al mercat Per a la ciutadania Per als gestors del contracte
APRENTATGES	S'han seguit la planificació i les condicions? El procediment per l'adjudicació ha estat l'adequat? Ha estat correcte l'enfocament del contracte? Quins aspectes del contracte caldrà millorar? S'ha obtingut la prestació desitjada?	
QUALITAT	S'ha obtingut una prestació adequada a les condicions inicials? S'ha adquirit un valor amb la prestació? Quina és la percepció dels destinataris de la prestació? Es poden aplicar els avantatges d'aquest contracte en d'altres? Quin ha estat el grau de relació qualitat-preu?	

El disseny de l'avaluació del contracte haurà de fixar unes bases sobre les que es desenvoluparà tot el procés. Aquestes bases marcaran el requisits d'actuació que bàsicament seran els mateixos per a tots els contractes als efectes de poder posar en comparació la globalitat de la contractació d'una entitat.

Un dels instruments més destacats son els indicadors que ajudaran a mesurar els resultats del contracte. L'establiment d'aquests indicadors serà la part fonamental i de més importància del disseny de l'avaluació⁷². Per tant, l'establiment dels indicadors és un punt crucial atès que la informació final que s'obtindrà dependrà de la utilitat dels propis indicadors. Amb la finalitat que els indicadors aportin el màxim d'informació i, per tant, siguin d'utilitat per a l'avaluació, hauran de reunir les característiques següents:

- Han de mesurar un fet rellevant, important o crític. Cal prescindir dels indicadors que no proporcionen informació significativa.
- Han de tenir una relació directa amb el fet valorat per tal d'assegurar que són fidels i representatius d'allò que es vol mesurar.
- Els seus resultats han de ser quantificables. El cost que suposa l'obtenció de les dades necessàries per calcular-los ha de ser justificat pel benefici que s'obté amb el seu ús.
- Han de ser comparables en el temps o amb els indicadors d'altres projectes semblants.
- Han de ser fiables, és a dir, han de donar confiança a les persones que els han d'utilitzar sobre la validesa de les mesures fetes, i evitar interpretacions divergents.
- Han de ser fàcils d'establir, de mantenir i d'utilitzar.
- Han de ser compatibles amb altres indicadors requerits per al projecte.⁷³

⁷² Es defineix indicador com una dada o un conjunt de dades que ajuden a mesurar objectivament l'evolució d'un procés o d'una activitat. *Norma UNE 66175:2003 Sistemes de gestió de la qualitat. Guia per a la implantació de sistemes d'indicadors.*

⁷³ Indicadors a partir dels materials subministrats per Diputació de Barcelona: Programa de formació de directius/ives i comandaments de l'Administració Local: Avaluació de Projectes. https://formadiba.diba.cat/web/sites/default/files/public_resources/continguts/033AP_acts_01/recursos/descargas/ca/cu08_act_auto_001.pdf

Un cop establerts els indicadors, aquests s'agrupen i es podrà configurar el quadre de comandament que presenta la informació de manera agregada per a facilitar la presa de decisions. El quadre de comandament serà l'instrument fonamental pel seguiment de l'avaluació i per l'aportació d'informació un cop efectuada.

Un altre aspecte important en el procediment d'avaluació és qui hauria de fer aquesta avaluació. Per a què una avaluació porti uns resultats de qualitat, caldrà disposar d'avaluadors adequats i, per tant, la bona selecció dels agents que hagin de dur a terme aquesta funció és fonamental. Novament, caldrà comptar amb professionals degudament qualificats, als efectes que tant en el procés com en la gestió de la informació siguin capaços d'interpretar la recollida d'informació per poder extreure'n les conclusions adequades. La diversitat d'aspectes del contracte obligarà, segurament, a comptar amb un equip multidisciplinari per a la seva avaluació i, per garantir la correcció de la funció avaluadora, fora oportú poder comptar amb professionals aliens als gestors de la contractació. No seria adequat, per tant, que efectués aquesta funció el responsable del contracte o el director d'obra, en el cas dels contractes d'obres. Fins i tot valdria la pena tenir en compte que si l'ens no compta amb personal adequat i suficient per portar a terme aquesta funció es preveïa la possibilitat d'externalitzar aquesta actuació.

No obstant, és tan valuosa la informació que ha de reportar l'avaluació del contracte per a tots els actors intervinents en el mateix, i sobretot per a la millora de la qualitat de la contractació pública, que caldria la posada a disposició dels recursos necessaris per el seu desenvolupament. Segurament, la funció avaluadora del contracte s'hauria de reforçar incorporant-la a la normativa contractual en la mesura que no només és una eina de garantia de l'execució i observança dels principis de la contractació pública, sinó també un instrument per assegurar l'eficàcia de l'activitat en relació a l'adequada obtenció de les prestacions que requereix l'Administració per a l'acompliment de les seves finalitats públiques.

Capítol 3

Organització administrativa per a la gestió de la contractació local

La LCSP situa les normes específiques en matèria de contractació de les entitats locals en dues disposicions addicionals: la disposició addicional segona, dedicada a les competències en matèria de contractació, i la disposició addicional tercera, sobre normes específiques de contractació. A part dels problemes d'índole tècnica que aquesta molt escassa regulació suposa, i als que ens referirem després, la dada resulta sorprenent, si es té en compte el que representa l'Administració Local dins l'estructura de l'Administració espanyola i la importància de la contractació local.

Espanya, en efecte, està configurada per un volum importantíssim d'entitats locals, amb més de 8.000 municipis, les seves Diputacions i altres entitats d'aquest caràcter. L'Administració Local apareix, de fet, com l'eix que articula la configuració administrativa de l'Estat. És el primer nivell de l'Administració en relació amb la ciutadania, és qui coneix de primera ma les necessitats de serveis i infraestructures que aquella demanda i està subjecta a un règim de fiscalització exigent que s'exerceix de forma directa des de la pròpia comunitat.

D'altra banda, i segons les dades que consten al Registre de Contractes del Sector Públic estatal, durant l'any 2017, el total de contractes que van gestionar les entitats locals va ser de 81.169, front als 22.000 que va gestionar l'Administració Central. Aquest nombre total de contractes suposa un 23,59% del volum total de contractes de l'Estat espanyol i el volum econòmic de la contractació local va ser de 5.681.428.478€⁷⁴. Per tenir dades comparatives, la contractació a l'Administració de l'Estat va suposar un 13,90%, si bé és cert que aquesta xifra fa referència a la quantitat de contractes tramitats i no lògicament al volum econòmic.

Les dades posen de manifest que prop d'una quarta part dels contractes que es tramiten al conjunt de l'Estat els gestiona l'Administració local, el que significa que la

⁷⁴ Segons aquest Registre de Contractes del Sector Públic, en l'exercici de 2017, el 13,90 % del total dels contractes públics adjudicats (i el 29,87 % del seu valor) corresponien a l'Administració central; el 54,43 % (i el 47,41 % del seu valor) a les Comunitats Autònomes i el 23,59 % (i el 18,54 % del seu valor) corresponien a les corporacions locals.

interacció d'aquesta Administració amb els operadors econòmics és molt alta. A la vegada, al tractar-se de contractes d'un valor econòmic més reduït, la probabilitat de que els seus adjudicataris siguin, en gran mesura, les PIME és també molt alta.

Aquesta connexió entre l'àmbit de la contractació local i el teixit empresarial de les PIME és encara més rellevant si es té en compte que, com ja hem indicat al llarg d'aquest treball, la nova legislació contractual esta clarament orientada a incentivar l'accés de les PIME al mercat de la contractació pública, eliminant o minorant les càrregues administratives associades als processos de licitació. La major part de les empreses del nostre país, gairebé tres milions en nombre absolut (el que representa un 99% del teixit empresarial total registrat durant l'any 2018), pertanyen al grup de les PIME.⁷⁵

En aquest sentit, el disseny d'una contractació estratègica, tal i com planteja la LCSP, des de l'Administració Local podria incidir de forma rellevant en el mercat econòmic, però per a assolir aquest objectiu un element fonamental és disposar d'una organització adequada per a la gestió de la contractació en l'esfera local. No obstant, les previsions al respecte contingudes en la LCSP són marcadament continuïstes respecte de les de la legislació precedent que, des de les primeres normes d'adequació de la legislació de contractes al dret europeu (1986), ha optat clarament per una homogeneïtzació del model organitzatiu del règim contractual de les diferents Administracions Públiques.

Aquesta homogeneïtzació va posar fi a un període anterior en el que les especificitats de la contractació local se sustentaven bàsicament en el Reglament de Contractació de les Corporacions Locals de 9 de gener de 1953, aprovat en desplegament de la vella Llei de Règim Local de 16 de desembre de 1950, si bé aquest Reglament no contenia normes en matèria d'organització i competències. Tot i que les competències en matèria de contractació d'Alcaldes i Presidents de les Diputacions són objecte de regulació en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL)⁷⁶, l'any següent, el Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aposta ja per una progressiva uniformització de la contractació local amb la de les

⁷⁵ Dades del Ministeri de Empleo y Seguridad Social en el mes de maig de 2018.

⁷⁶ Articles 21.1.l) i 34.1.i), respectivament.

altres Administracions Públiques, que es fa palesa en el seu article 112.1, el qual, amb un cert caràcter programàtic, estableix que:

“Els contractes de les Entitats locals es regeixen per la legislació de l'Estat i, en el seu cas, per la de les Comunitats Autònomes en els termes de l'article 149.1.18 de la Constitució, i per les Ordenances de cada Entitat.

En els termes de la present Llei, els contractes de les Entitats locals es regiran per principis comuns a la contractació de l'Estat i, en qualsevol cas, pels del Dret de les Comunitats Europees relatiu a la contractació administrativa.”

El mateix any 1986, el Reial Decret Legislatiu 931/1986, de 2 de maig, i el Reial Decret 2328/1986, de 28 de novembre -que van adaptar, respectivament, la Llei de Contractes de l'Estat i el Reglament General de Contractació de l'Estat al dret europeu-, confirmen la tendència, que s'anirà consolidant en les lleis generals de contractes dels anys posteriors: Llei Contractes de les Administracions Públiques de 1995 i LCSP de 2007.

Com avançàvem, el nou marc normatiu del 2017 es manté, amb poques excepcions, dins els esquemes marcats des dels anys noranta del segle passat, en els que els òrgans amb capacitat per celebrar contractes són òrgans bàsicament de caràcter polític, amb el suport dels anomenats òrgans d'assistència, i en els que l'organització de la contractació local parteix de la pauta estatal, que es configura com a bàsica i a la que només s'incorporen determinades especialitats.⁷⁷

1. Òrgans de contractació

1.1. Alcaldes i Presidents de les entitats locals

L'apartat 1 de la Disposició Addicional segona de la LCSP atribueix als Alcaldes i als Presidents de les Entitats Locals les competències òrgan de contractació respecte dels

⁷⁷ El plantejament ha estat fortament criticat pel Consell d'Estat, des del punt de vista sistemàtic i per raons de tècnica normativa: veure, Dictamen 1116/2015, de 25 de maig, sobre l'Avantprojecte de Llei de Contractes del Sector Públic.

També ha estat criticat per la doctrina: Així, COLÁS TENAS, Jesús, Las especialidades de la contratación pública en administración local, GIMENO FELIU, José Maria (Dir.), Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 1570-1571.

contractes d'obres, de subministraments, de serveis, de concessió d'obres, de concessió de serveis i els contractes administratius especials quan el seu valor estimat no superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost de la institució ni, en qualsevol cas, la quantia de 6 milions d'euros, inclosos els de caràcter plurianual quan la seva durada no superi els quatre anys, incloses les eventuais pròrrogues, sempre que l'import acumulat de totes les seves anualitats no superi ni el percentatge indicat, referit als recursos ordinaris del pressupost del primer exercici, ni la quantia assenyalada.

Com s'ha avançat, les competències dels Alcaldes com a òrgan de contractació venien regulades a la LRBRL durant molt de temps, fins que la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de Contractes del Sector Públic, va derogar les previsions de la LRBRL, per traslladar-les a la seva Disposició Addicional segona. La LCSP del 2017 ha mantingut aquesta regulació, també en la seva Disposició Addicional segona.

En la regulació del 2007 i en la del 2017, l'element quantitatiu del contractes (els imports i els percentatges sobre els recursos ordinaris del pressupost) i la seva durada són determinants per a l'atribució de la competència a Alcaldes i Presidents de les entitats locals, en tant que òrgans unipersonals. En aquesta línia, una de les novetats de la LCSP del 2017 ha estat la consideració del valor estimat del contracte per determinar tant el procediment d'adjudicació del contracte com l'òrgan competent per a la seva aprovació. En tant que aquest valor estimat inclou les eventuais pròrrogues i les modificacions previstes al llarg de la vigència del contracte, el nou criteri d'atribució ha suposat una minoració de la competència, atès que en la Llei del 2007 l'import a considerar era el que s'establia com a base de licitació o preu inicial del contracte.

Per altra banda, l'apartat 9 de la mateixa Disposició Addicional segona estableix regles específiques en relació als contractes privats, les concessions sobre béns i l'adquisició de bens immobles i drets subjectes a la legislació patrimonial. Correspon als Alcaldes i als Presidents de les Entitats Locals en aquest casos la contractació quan el pressupost base de licitació, en els termes que defineix l'article 100.1 de la LCSP, no superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost ni l'import de 3 milions d'euros, així com l'alienació del patrimoni, quan el seu valor no superi el percentatge ni la quantia indicats.

La diferència amb la legislació anterior consisteix aquí en la menció específica de la celebració de contractes privats i la referència al pressupost base de licitació per

determinar la competència, quan en la legislació anterior el càlcul es determinava en funció del valor del bé.

Les atribucions en matèria de contractació que ostenten els Alcaldes i els Presidents de les Entitats Locals poden ser delegades a favor de les Juntes de Govern Local, com es veurà.

Amb poques novetats d'interès, l'òrgan de contractació en l'esfera local segueix mantenint el plantejament tradicional i, com passa amb les Comunitats Autònomes (on els òrgans de contractació per excel·lència solen ser els Consellers) o amb l'Administració de l'Estat (on ho són els Ministres o els Secretaris d'Estat), se situa en l'òrbita política.

1.2. El Ple

El Ple de les entitats locals, com a òrgan col·legiat integrat per tots els Regidors i presidit per l'Alcalde, ostenta les competències que legalment li atribueix l'apartat 2 de la Disposició Addicional segona de la LCSP, respecte de les contractacions que, pel seu valor o durada, no corresponguin a l'Alcalde o als Presidents de les entitats locals. Correspon també al Ple l'aprovació dels plecs de clàusules administratives generals.⁷⁸

Segons la mateixa Disposició Addicional segona (apartat 10), correspon al Ple de les Entitats Locals l'aprovació de contractes privats i de contractes patrimonials (concessions sobre bens, adquisició de bens immobles i drets subjectes a la legislació patrimonial i l'alienació del patrimoni), quan no estigui expressament atribuïda a l'Alcalde o al Presidents de les Entitats Locals.

La característica fonamental del Ple com a òrgan de contractació és precisament el seu caràcter col·legiat i, per tant, subjecte als quòrums de majories per a l'adopció dels seus acords. El seu funcionament resta subjecte a allò que disposen l'article 77 i següents del Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que s'aprova el Reglament d'Organització i Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals.

⁷⁸ L'article 22.1.n) de la LRBRL establia les competències del Ple de les Corporacions Locals en matèria de contractació.

1.3. La Junta de Govern Local

De conformitat amb el que estableix l'article 23 de la LRBRL, la Junta de Govern Local està integrada per l'Alcalde i un nombre de Regidors que en cap cas no podrà superar un terç del numero legal dels mateixos. Serà l'Alcalde qui nomenarà i cessarà els membres de la Junta de Govern, sempre donant compte al Ple. Les competències de la Junta de Govern Local són aquelles que ostenti l'Alcaldia i que siguin delegades en l'òrgan col·legiat sempre i quan tinguin la consideració de delegables. La Junta de Govern Local també podrà ostentar competència per delegació del Ple.

De conformitat amb el que estableix l'article 20 de la LRBRL es tracta d'un òrgan col·legiat d'existència obligatòria en aquells municipis quina població supera els 5.000 habitants i, en municipis de població inferior, quan ho determini el seu reglament de funcionament, o bé ho acordi el Ple.

Cal tenir present que en els municipis de gran població, les competències atribuïdes a Alcaldes i Plens, a les quals s'ha fet referència anteriorment, corresponen a la Junta de Govern Local, amb independència de l'import o de la durada del contracte, si bé l'aprovació dels plecs de clàusules administratives generals segueix corresponen al Ple (apartats 4 i 11 de la Disposició addicional segona de la LCSP).

D'altra banda, les atribucions en matèria de contractació que ostenten els Alcaldes i els Presidents de les Entitats Locals poden ser delegades a favor de les Juntes de Govern Local. Aquestes competències també poden ser delegades pels Alcaldes i Presidents de les Entitats Locals a favor dels seus Regidors en funció de les limitacions que s'estableixin reglamentàriament.

1.4. Les Juntes de Contractació

L'apartat 5 de la Disposició Addicional segona de la LCSP preveu la possibilitat de que les Entitats Locals constitueixin Juntes de Contractació que actuaran com a òrgans de contractació en els contractes d'obres que tinguin per objecte treballs de reparació simple, de conservació i de manteniment, en els contractes de subministrament referits

a béns consumibles o de fàcil deteriorament per l'ús i en els contractes de serveis quan el seu valor estimat no superi el 10% dels recursos ordinaris de l'entitat o, en cas de superar-lo, les accions estiguin previstes en el pressupost de l'exercici i es realitzin de conformitat amb allò que disposin les Bases d'Execució del Pressupost.

Correspon al Ple respectiu la constitució de les Juntes de Contractació, així com determinar la seva composició, essent preceptives l'assistència del Secretari o qui ostenti les funcions d'assessorament jurídic de la Corporació i l'Interventor de la mateixa i en el benentès que en els casos que actuï la Junta de Contractació es prescindirà de la Mesa de Contractació.

Tot i que suposen una excepció a la regla general que assigna als òrgans polítics les competències d'òrgans de contractació i que es tracta d'òrgans col·legiats amb presència garantida de tècnics (almenys els dels àmbits jurídic i de control econòmic), el seu caràcter potestatiu i l'escassa entitat dels contractes sobre els que poden exercir les seves competències fan que aquestes Juntes de contractació no es pugui considerar una alternativa professional seriosa al model dominant.

2. Òrgans d'assistència

Els òrgans d'assistència tenen com a missió fonamental prestar assessorament i suport als òrgans de contractació en relació amb la selecció dels candidats o licitadors i amb les seves ofertes. No hi ha dubte que, per desenvolupar funcions tan rellevants, els òrgans d'assistència han d'estar formats per personal degudament qualificat. En aquest sentit, la presència obligada, com a vocals, dels funcionaris que tenen atribuïdes les funcions d'assessorament jurídic i de control economicofinancer constitueix una garantia, però també és cert que sovint la formació que ostenten els altres membres o part dels altres membres dels òrgans d'assistència sol ser de caràcter molt específic i sectorial: arquitectes, enginyers, especialistes en cultura, esports, serveis socials...

D'altra banda, en general, no es requereix que els òrgans d'assessorament comptin amb especialistes en contractació pública, és a dir, amb gestors professionals de la contractació que puguin vetllar per assolir els objectius fonamentals de la normativa. Tampoc estan previstos professionals experts dins l'àmbit de la contractació electrònica. La manca de previsió de professionals específics de la contractació, fa que

el que dictaminen actualment aquests òrgans són bàsicament qüestions de caràcter tècnic, jurídic i econòmic respecte de la valoració de les ofertes presentades. Això que, fins fa ben poc, podia ser suficient per a una contractació pública més instrumental, actualment queda lluny de la pretensió estratègica que mana la norma, perquè són fonamentals a l'hora de determinar quina és la millor oferta qüestions, com ara, la relació qualitat-preu, el cicle de vida del contracte, la subcontractació proposada, les condicions especials d'execució del contracte, etc.

2.1. Les Meses de contractació

La Mesa de Contractació és un òrgan d'assistència tècnica especialitzada que presta suport a l'òrgan de contractació amb caràcter obligatori en tots els procediments d'adjudicació, excepte en el procediment obert simplificat abreujat de l'article 159.6 de la LCSP i en el procediment negociat sense publicitat, excepte que aquest es fonamenti en raons d'imperiosa urgència (article 168 1.b de la LCSP), on la seva intervenció té caràcter voluntari.

El marcat caràcter tècnic de les Meses de Contractació ha estat reiteradament posat en relleu per la jurisprudència⁷⁹, que ha recordat que les Meses no són una simple bústia de recepció d'ofertes i d'obertura de pliques⁸⁰. Més recentment, també els tribunals administratius de contractes han insistit en aquest caràcter tècnic.⁸¹

Les funcions de les Meses són regulades amb caràcter general a l'article 326.2 de la LCSP. La primera d'aquestes funcions és la qualificació de la documentació acreditativa del compliment dels requisits previs per a l'accés a la contractació pública que venen definits als articles 140 i 141 de la LCSP. En funció d'aquesta documentació, la Mesa ostenta la potestat d'admetre o excloure els candidats o licitadors que no acreditin el compliment i aquesta decisió és susceptible de recurs especial en matèria de contractació, d'acord amb l'article 44.2.b) de la mateixa LCSP.

⁷⁹ Veure sobre això: MARTÍNEZ-ALONSO, Josep Lluís. Mesas de contratación y control judicial: Una aproximación a la caracterización judicial de las Mesas de Contratación. MALARET, Elisenda (Dir.). *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 497-540.

⁸⁰ Valgui per totes la Sentència del Tribunal Suprem de 7 de maig de 1987 (rec. 640/1983).

⁸¹ Així, l'Acord 28/2014, de 12 de maig, del Tribunal Administratiu de Contractes d'Aragó, que vincula aquest caràcter tècnic amb les funcions atribuïdes a les Meses.

La segona funció de les Meses de Contractació és la valoració de les proposicions presentades per part dels licitadors i, en exercici de les mateixes, li correspon determinar també les ofertes anormalment baixes o temeràries de conformitat als líndars econòmics establerts en les clàusules dels plecs, sempre prèvia tramitació del procediment corresponent.

Correspon a les Meses de Contractació emetre finalment la proposta d'adjudicació del contracte a favor del licitador que hagi presentat la millor oferta, elevant-la a l'òrgan de contractació per a la seva aprovació.

La composició de la Mesa de Contractació en l'àmbit local ha estat una qüestió no exempta de controvèrsia, especialment en els últims anys. D'acord amb l'apartat 7 de la Disposició Addicional segona de la LCSP, la Mesa està presidida per un dels membres de la Corporació o un funcionari de la mateixa, seguint en aquest extrem la línia ja marcada en la LCSP del 2007, pel que fa a l'opció de que la presidència de la Mesa pugui recaure en un òrgan polític o en un òrgan tècnic.

Formaran part de la Mesa com a vocals, el Secretari o que tingui assignada la funció d'assessorament jurídic, l'Interventor o qui tingui atribuïda la funció de control econòmic pressupostari, així com els vocals que es designin per l'òrgan de contractació entre el personal funcionari de carrera, o personal laboral al servei de la Corporació o membres electes. En relació amb aquest últims, els membres electes que, en el seu cas, formin part de la Mesa de Contractació no podran suposar un nombre superior a un terç del total de membres de la Corporació.

Finalment, el personal eventual, en cap cas, podrà formar part de la Mesa de Contractació i els funcionaris interins només ho podran fer en cas que quedi plenament justificat que no existeixen funcionaris de carrera suficientment qualificats i així s'acrediti dins l'expedient.

Una de les principals novetats de la LCSP del 2017 respecte de la composició de la Mesa de Contractació en l'àmbit de l'Administració local ha estat precisament la limitació dels càrrecs electes i l'eliminació del personal eventual⁸². La llei, en efecte, limita a un màxim d'un terç el nombre de membres electes de les Meses de

⁸² Des de feia temps, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa s'havia manifestat indicant que el personal eventual al qual es refereix l'article 12 de l'EBEP no es podia integrar com a membre de les meses de les Corporacions Locals. Veure, per exemple, l'Informe de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat 13/01, de 3 de juliol de 2001.

Contractació. Tot i que aquesta novetat ha suposat un canvi en la concepció de les Meses de Contractació no ha estat, sens dubte, una mesura suficient per reorientar la composició d'aquest òrgan d'assistència cap a perfils més marcadament tècnics o professionals.

En aquest cas, el legislador juga amb una certa ambigüitat que no ajuda a enfortir la independència d'aquests òrgans. Com acabem de dir, i a diferència del que amb caràcter general estableix l'article 326.5 de la LCSP (que prohibeix la presència en les Meses de càrrecs públics representatius), a l'àmbit local es permet l'assistència, encara que en nombre limitat, dels càrrecs electes. Si la pretensió, seguint les reiterades recomanacions de la UE, és anar cap a la professionalització de la contractació pública i, a més, la pròpia normativa estableix que la Mesa de Contractació ha de ser un òrgan de caràcter merament tècnic, el legislador ha deixat passar l'oportunitat d'establir de forma taxativa que la composició de les Meses de Contractació sigui estrictament tècnica i especialitzada en la matèria objecte del contracte que es pretén adjudicar. En aquest sentit, no haurien de tenir cabuda dins les Meses de contractació membres que no disposessin de la capacitat tècnica suficientment contrastada per desenvolupar les funcions que l'òrgan requereix.

De fet, la participació de membres electes pot donar lloc a un conflicte d'interessos que desvirtui la finalitat la Mesa. I això perquè pot passar que el càrrec electe que participa en la Mesa de Contractació sigui també membre de l'òrgan de contractació encarregat de l'adjudicació del contracte. Per tant, si la Mesa és un òrgan d'assistència a l'òrgan de contractació resulta, si més no, contradictori que el propi òrgan de contractació, o algun o alguns dels seus membres, formin part de la Mesa. La qüestió podria haver quedat fàcilment resolta si el legislador hagués mantingut per a l'Administració Local la norma general prescrita a l'article 326 de la LCSP, que exclou als càrrecs públics representatius de les meses de contractació.

Tot això posa novament sobre la taula la debatuda qüestió de la professionalització d'aquest tipus d'òrgans. De fet, la nova LCSP obre les portes a la possibilitat de poder disposar de fins a tres règims diferenciats en la composició de les meses:

- En primer lloc, el configurat per l'article 326 de la pròpia LCSP, directament aplicable a l'Administració de l'Estat;

- En segon lloc, el que puguin determinar lliurement per a les seves meses de contractació les Comunitats Autònomes, a través de la seva legislació específica de contractes, atès que els articles de la LCSP que regulen les meses no tenen caràcter bàsic, segons estableix la Disposició Final primera.⁸³
- En tercer lloc, el previst per a les Corporacions Locals per la Disposició Addicional segona, que té caràcter bàsic, però pot ser objecte de desenvolupament legislatiu per part de les Comunitats Autònomes.

Algunes Comunitats Autònomes han abordat ja aquestes qüestions. Així, en l'Informe 2/2018, de 11 d'abril, sobre composició de les Meses de Contractació, emès per la Junta Consultiva de Contractació de la Comunitat de Madrid⁸⁴ es deixa constància de que la Comunitat Autònoma està habilitada per dictar la seva pròpia normativa de contractació pública en tots aquells àmbits que no siguin objecte de legislació bàsica o impedita per una reserva de llei. Les conclusions de l'informe determinen que l'article 326 de la LCSP no és d'aplicació supletòria en aquella Comunitat, atès que disposa de la seva normativa pròpia en matèria de contractació.

Convé prestar atenció a aquests aspectes perquè la capacitat normativa autonòmica en matèria organitzativa pot donar lloc a models realment diferents i, per tant, la professionalització d'òrgans com les meses pot seguir camins molt variats. Alhora, aquesta diversitat introdueix la qüestió de quina hauria de ser la qualificació òptima exigible per a formar part d'una Mesa de contractació per donar compliment a la definició de les Meses com a òrgans d'assistència tècnica especialitzada. La LCSP no dona resposta a aquesta pregunta, tret de les dues vocalies que necessàriament han d'ocupar el Secretari i l'interventor o, a falta d'aquests, un funcionari dels que tinguin atribuït l'assessorament jurídic de l'òrgan de contractació i un funcionari del que tinguin atribuïdes les funcions relatives al control econòmic pressupostari. De fet, no hi ha a la LCSP ni tampoc a cap altra norma una referència a quins hagin de ser els requisits

⁸³ En aquest cas, l'article 326 de la LCSP no serà d'aplicació directa a les Comunitats Autònomes, sinó que tindrà caràcter supletori en absència de normativa autonòmica.

⁸⁴ Informe 2/2018, de 11 d'abril, responent la consulta referent a concretar qui pot formar part de les Meses de Contractació conforme a l'article 326 de la LCSP.

específics per a l'exercici de la condició de membre de les Meses de Contractació, com ha remarcat la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó.⁸⁵

Respecte del personal eventual, ja s'ha dit que la Disposició Addicional segona de la LCSP estableix de forma contundent que, en cap cas, podran formar part de les Meses de Contractació ni emetre informes de valoració de les propostes presentades. Aquesta prohibició contrasta amb la permissivitat de la norma en relació amb la participació dels càrrecs electes que també s'ha comentat, sobretot si es té en compte que el personal eventual exerceix funcions de confiança o assessorament especial al càrrec que el nomena i, per tant, tenen un marcat caràcter polític que no està massa lluny de la posició dels càrrecs electes.

Per últim, cal remarcar la possibilitat de presència de personal funcionari interí, si bé només quan no existeixin funcionaris de carrera suficientment qualificats i així s'acrediti a l'expedient de forma expressa, acreditació que no sempre serà fàcil de fer.

Cal remarcar que la LCSP, en establir totes aquestes limitacions respecte dels membres que poden formar part de les Meses de contractació, ho fa únicament i exclusivament per la seva condició personal o política i en cap cas per la seva qualificació tècnica. Per tant, més enllà de que puguin ser més o menys encertades, aquestes limitacions no es basen en criteris de professionalització. La concepció del caràcter tècnic i especialitzat de la Mesa de Contractació, en la que tant les Directives europees com la pròpia LCSP insisteixen com a garantia jurídica del procediment de selecció del contractista, no queda observada amb limitacions que atenen només a la condició personal dels membres i no a la seva capacitat.

Per altra banda, sorgeix també, l'enorme dificultat en què es troben els municipis de població reduïda a l'hora de designar els membres que han de formar part de les Meses de Contractació. La configuració política de l'Estat, tal com hem assenyalat a l'inici d'aquest capítol, es basa en un total de 8.000 municipis, dels quals més de 5.000 no tenen una població superior als 1.000 habitants i uns 2.300 municipis tenen una població entre 1.000 i 10.000 habitants. Aquestes xifres dibuixen un panorama amb unes Administracions locals que en la majoria dels casos són de molt petites dimensions i en les que probablement el nombre de funcionaris que les conformen també serà molt reduït. A títol d'exemple, els municipis amb nombre inferior a 5.000

⁸⁵ Informe 12/2018 de 30 de maig, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma d'Aragó, sobre composició de les meses de contractació i la qualificació mínima exigible als seus integrants.

habitants disposen, de conformitat amb el Reial Decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració Local amb habilitació de caràcter nacional, d'una única persona que exerceix les funcions de secretaria-intervenció, per la qual cosa ocupar les dues vocalies obligatòries que la LCSP preveu que han de formar part de la Mesa de Contractació ja suposa una seriosa dificultat. Si s'hi afegeixen les limitacions per a formar part de la Mesa respecte del personal funcionari interí i dels propis càrrecs electes, i s'hi suma la necessària especialització tècnica dels vocals, es fa pràcticament impossible donar compliment a la normativa per constituir les meses de contractació.

Les dificultats que entranya la configuració de les Meses de Contractació és un exemple de les contradiccions i conflictes que sorgeixen per assolir els objectius d'un òrgan fonamental que ha d'exercir estrictament les funcions d'assistència a l'òrgan de contractació formulant la proposta d'oferta més avantatjosa per l'Administració en el procés de selecció del contractista. L'assumpte mereix una reflexió en profunditat en tant que la Mesa de Contractació hauria de ser el *clúster* de la contractació estratègica per l'assoliment dels objectius que la normativa atorga a l'òrgan d'assistència i transformar-lo en un autèntic instrument tècnic i professional per a l'adquisició de béns i serveis.

2.2. Els comitès d'experts

El comitè d'experts és un òrgan que actua quan, en els procediments oberts i restringits, s'hagi atribuït als criteris d'adjudicació del contracte que estan subjectes a valoració mitjançant judici de valor una ponderació superior als criteris avaluable mitjançant fórmules o valoració automàtica criteris. En aquests casos, el Comitè d'experts serà l'encarregat de valorar les propostes presentades en l'àmbit dels criteris subjectes a un judici de valor, de manera que en aquests procediments actuaran dos òrgans: d'una banda, el Comitè d'experts per a una part de la valoració i, per altra, la Mesa de Contractació, per valorar la resta de documentació presentada en les ofertes i elevar la proposta d'adjudicació del contracte a l'òrgan de contractació.

De conformitat amb el que estableix l'apartat 8 de la Disposició Addicional segona, el Comitè d'experts estarà format per qualsevol funcionari de carrera o personal laboral fix amb qualificació apropiada per a la valoració de les propostes presentades i amb

estreta relació amb l'objecte del contracte, amb l'exclusió expressa d'aquell personal que hagi participat en la redacció de la documentació tècnica del contracte.

No obstant, la normativa exigeix que formi part del comitè “*un tècnic jurista especialitzat en contractació pública*”. De fet, aquesta és la única referència en tota la LCSP a la necessitat de presència d'un professional expert en matèria de contractació pública.

3. Òrgans d'assessorament i fiscalització

En l'àmbit de les corporacions locals hi ha dues figures destacades que conformen els òrgans d'assessorament i fiscalització, el secretari i l'interventor. Les seves funcions són molt rellevants i específiques dins del compliment de les finalitats públiques: d'una banda, es tracta de garantir el compliment de la legalitat i prestar l'assessorament jurídic corresponent i, de l'altra, cal assegurar el compliment dels principis d'estabilitat pressupostaria i sostenibilitat financera respecte de tota l'activitat de l'Administració. Ara bé, aquests òrgans, per regla general, no són experts en contractació pública ni ho han de ser perquè les seves funcions són diferents. Es tracta de professionals amb un ampli espectre de funcions, més enllà dels expedients de contractació: expedients de confecció del pressupost general, d'atorgament de subvencions, de patrimoni, de planejament urbanístic, etc.

3.1. Les funcions del Secretari

Entre les funcions que la normativa assigna als Secretaris de les Corporacions locals, estan la de la fe pública i la de l'assessorament legal preceptiu. Pel que fa a l'àmbit de la contractació pública, aquesta assignació de funcions es concreta en l'emissió d'informes, la formalització del contracte i la coordinació de les obligacions de publicitat i informació pública que s'estableixen a la lleis de transparència.

L'apartat 8 de la Disposició Addicional tercera de la LCSP estableix que els informes que la llei assigna als serveis jurídics s'emetran pels Secretaris i inclou a continuació un llistat de funcions específiques dels Secretaris en matèria de contractació, establint que serà també preceptiu l'informe del Secretari en els procediments d'aprovació dels expedients de contractació, en la modificació dels contractes, en la revisió de preus, e

les pròrrogues, en el manteniment de l'equilibri econòmic i en la interpretació i la resolució dels contractes.

Aquesta relació de funcions assignades de forma directa als secretaris i enumerades de forma pormenoritzada és una de les novetats de la LCSP dins d'aquest àmbit. Són bàsicament funcions exercides des de la seva condició d'assessor jurídic en la contractació pública. Els informes emesos pels Secretaris tenen el caràcter de preceptius perquè així ho estableix la normativa, però no vinculants vista la regla general prevista per a tots els informes⁸⁶.

La omisió dels informes preceptius que indica la normativa té les conseqüències que la jurisprudència ha assignat a aquesta circumstància. En la majoria dels casos, i com a criteri general, el Tribunal Suprem nega les conseqüències invalidants i els atribueix la condició d'acte anul·lable amb l'efecte de retrotraure les actuacions al moment anterior a l'emissió de l'informe.

En particular, el paper del Secretari en la formalització dels contractes deriva de la prescripció de l'article 162 del Reial Decret Llei 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim Local, que assenyalava que correspon a la Secretaria la funció de fe pública de tots els actes i acords. És en aquest sentit, la única obligació del Secretari en la formalització dels contractes en documents administratius.

De conformitat amb el que estableix l'apartat 8 de la Disposició Addicional tercera de la LCSP, correspon també al Secretari la coordinació de les obligacions de publicitat i informació pública derivades de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. L'article 8 d'aquesta darrera Llei determina les obligacions atribuïbles als ens locals, amb caràcter bàsic, en matèria d'informació econòmica, pressupostaria i estadística, i prescriu la publicació de la informació relativa a tots els contractes que subscriuguin les entitats locals amb indicació expressa del seu objecte, la durada, l'import de licitació i d'adjudicació, el procediment per a la

⁸⁶ Informe 62/96 de la JCCA de l'Estat, de 18 de desembre, sobre significat i abast dels informes jurídics en la tramitació dels expedients de contractació. La Junta assenyalava: "*Los informes no vinculantes tienen la finalidad de ilustrar al órgano consultante sobre la decisión a adoptar, sin que quede vinculado por el contenido del informe, sino que puede apartarse de sus criterios sin otro requisito que el motivar su decisión, según resulta del artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor, serán motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos administrativos que se separen del dictamen de órganos consultivos.*"

seva formalització, els instruments a través dels quals, si s'escau, s'ha publicitat, el nombre de licitadors participants en el procediment i la identitat de l'adjudicatari, així com les modificacions del contracte. Igualment són objecte de publicació les decisions de desistiment i renúncia com les dades estadístiques sobre el percentatge en volum pressupostari de contractes adjudicats a través de cadascun dels procediments que preveu la legislació de contractes del sector públic.

Cal fer una referència particular a l'exigència de l'informe jurídic del Secretari en l'aprovació d'expedients de contractació. Es tracta d'una previsió que constitueix una novetat només aplicable a l'àmbit local i que ha estat objecte de polèmica perquè, en no distingir la llei, seria aplicable a tots els expedients de contractació i, per tant, també als dels contractes menors. La prescripció mereix una certa reflexió tenint en compte el gran nombre de contractes menors que subscriuen les entitats locals: és necessari que els Secretaris informin preceptivament tots els contractes menors?. Si entenem el recurs a la contractació menor com una forma d'adquisició àgil i que a vegades respon a necessitats urgents entra en contradicció amb el fet que el Secretari hagi d'informar tots els contractes menors. Aquest procediment abreujat per a l'adjudicació dels contractes en funció dels seus límits deixa de ser eficient quant a rapidesa resolutiva, el que no vol dir que no calgui una reflexió també sobre l'ús i l'abús en la utilització d'aquesta modalitat contractual per les Administracions.

Sobre aquest assumpte s'ha pronunciat recentment la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Catalunya en el seu Informe 7/2019, de 3 d'octubre, respecte de l'obligatorietat de l'informe jurídic de la Secretaria en l'aprovació dels expedients de contractació menor de les entitats locals. La conclusió de la Junta és la substitució de l'informe de secretaria per una nota de conformitat⁸⁷. Sota el meu parer, la solució és una fugida endavant que no resol el problema de fons i manté que els secretaris hagin d'evacuar un pronunciament exprés respecte dels contractes menors en perjudici de la celeritat d'aquest tipus d'expedients.

⁸⁷ Informe 7/2019, de 3 d'octubre. Conclou la Junta que: *L'informe jurídic preceptiu de la Secretaria en l'aprovació d'expedients de contractació de les entitats locals es preveu a la disposició addicional tercera de la LCSP per a tots els expedients de contractació, sense exceptuar els expedients dels contractes menors, i amb independència del nombre d'habitants del municipi, si bé en els de gran població l'ha d'emetre la persona titular de l'assessoria jurídica. L'aplicació en aquests casos de la possibilitat prevista en la normativa reguladora del règim jurídic dels funcionaris de l'Administració local amb habilitació de caràcter nacional, de substituir l'informe del secretari per una nota de conformitat es considera adient i, fins i tot, necessària, per preservar l'agilitat que ha de caracteritzar els contractes menors.*

3.2. Les funcions de fiscalització

L'apartat 3 de la Disposició Addicional tercera de la LCSP estableix que els actes de fiscalització els exerceix l'òrgan interventor de l'entitat local. Aquesta fiscalització recau també sobre la valoració que s'incorpori a l'expedient de contractació de les repercussions de cada nou contracte, excepte els contractes menors, en el compliment per part de l'entitat local dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que exigeix l'article 7.3 de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

A més, l'òrgan interventor ha d'assistir a la recepció material de tots els contractes, excepte els contractes menors, en exercici de la funció de fiscalització material de les inversions que exigeix l'article 214.2.d) del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. Pot estar assistit en la recepció per un tècnic especialitzat en l'objecte del contracte, que ha de ser diferent del director d'obra i del responsable del contracte. Els serveis d'assistència de les Diputacions Provincials han d'assistir els petits municipis a aquests efectes i als altres que preveu la Llei.

Als efectes del control intern de la destinació dels cabals públics i de la bona administració econòmica i pressupostària, la figura de l'interventor ha adquirit una rellevància capital des de la implantació del principi constitucional d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en l'actuació de les Administracions. En aquest sentit, la fiscalització és la facultat que ostenta l'interventor d'examinar l'expedient de contractació abans de que s'adopti un compromís de despesa.

Cal recordar en aquest punt que, en data 12 de maig de 2017, es va aprovar el Reial Decret 424/2017 de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern a les entitats del sector públic local⁸⁸. Aquesta normativa s'aprova com a conseqüència de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, que modifica els articles 213 i 218 del Text Refós de la Llei reguladora de les

⁸⁸ BOE núm. 113, de 12 de maig de 2017.

hisendes locals que encomana regular els procediments de control i metodologia d'aplicació, amb la finalitat d'aconseguir un control més rigorós i reforça el papers dels interventors de les entitats locals. La màxima pretensió de la normativa és garantir la gestió regular dels fons públics, la seva utilització eficient i la sostenibilitat financera de les entitats locals.

En aquest sentit, la contractació pública assoleix un paper destacat per tractar-se de la via jurídica a través de la qual es canalitzen gran part dels fons públics de les corporacions locals. Per tant, la figura de l'interventor adopta una funció molt més activa i rellevant respecte dels expedients de contractació, atès que la normativa l'obliga a intervenir tots els actes que reconeixin drets de contingut econòmic en les diferents fases de l'execució pressupostaria, la qual cosa significa que un expedient de contractació haurà d'estar sotmès a intervenció en les diferents fases del procediment (aprovació de la despesa, disposició de la despesa, l'ordenació del pagament i la intervenció material del pagament). A aquestes funcions de la intervenció, cal afegir la comprovació material de les inversions que consisteix en la verificació del compliment dels requisits legals necessaris per a l'adopció dels acords corresponents. La intervenció material també comporta la comprovació de l'aplicació real i efectiva dels fons públics.

La disconformitat de la intervenció a mode d'objecció pot arribar a suspendre o paralitzar el procediment fins que es realitzin les esmenes corresponents o bé, mitjançant un expedient contradictori, es plantegin les discrepàncies en relació amb la determinació de la intervenció. El plantejament de discrepància és un procediment lent i laboriós que es resol mitjançant pronunciament exprés del President de la Corporació salvant, en el seu cas, l'objecció de la intervenció i ordenant la continuïtat del procediment, o bé ratificant l'objecció.

En aquest sentit, i com s'ha dit gràficament, conflueixen en l'expedient de contractació dos camins paral·lels que condueixen a l'adjudicació i execució del contracte: d'una banda, els tràmits administratius subjectes a la legislació de contractes i, de l'altra, els propis de la gestió econòmica de la despesa pública, quina normativa d'observança ha

de ser la Llei Reguladora de les Hisendes Locals que exigeix donar compliment als tràmits pressupostaris que han d'integrar-se a l'expedient administratiu⁸⁹.

En concret, les fases d'execució pressupostaria de la despesa dins l'expedient de contractació s'inicien amb l'aprovació, per part de l'òrgan de contractació, de l'expedient de contractació, de conformitat a l'article 116 de la LCSP. En aquest moment, l'òrgan de contractació aprovarà l'autorització de la despesa (A).

Posteriorment, un cop superada la fase de licitació de l'expedient i efectuada la proposta d'adjudicació del contracte, l'òrgan de contractació aprovarà l'adjudicació i la seva corresponent disposició de la despesa (D) a favor del licitador que hagi presentat l'oferta més avantatjosa per l'Administració.

Ja en la fase d'execució del contracte i de conformitat a les clàusules del contracte s'iniciarà el procediment de pagament del mateix prèvia presentació de les factures o certificacions en els contractes d'obres quina aprovació requerirà, també, l'aprovació del reconeixement de l'obligació (O) i el seu posterior pagament (P).

Cadascuna de les fases d'execució de la despesa del contracte estaran subjectes a la fiscalització de la Intervenció.

En qualsevol cas, i des de la perspectiva dels expedients de contractació la subjecció a un règim fiscalitzador tan segmentat en fases pot repercutir en la celeritat del procediment i en la seva eficàcia i eficiència i entrar a vegades en contradicció amb els principis de bona administració. En aquest sentit, es podria repensar el circuit i combinar la fiscalització prèvia plena amb l'ampli ventall de modalitats de fiscalització existent (fiscalització posterior per mostreig, control posterior, control financer permanent, auditoria, etc.) per tal de conciliar el més estricte control de la despesa pública amb una major agilitat en la gestió dels expedients.

4. Centrals de contractació de les entitats locals

⁸⁹ GÓMEZ BARRIONUEVO, Ana. Procedimientos de contratación y de gestión económica: dos caminos paralelos que hay que transitar. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (2018), p.169-205.

La centralització de la contractació d'obres, serveis i subministraments en serveis especialitzats és, com se sap, un dels sistemes per a la racionalització i l'ordenació de la contractació de les Administracions Públiques. L'article 228.2 de la LCSP preveu la possible creació per part dels Plens de les Corporacions Locals de centrals de contractació i l'article 228.3 preveu igualment que les entitats locals i els organismes i entitats dependents puguin adherir-se a sistemes d'adquisició centralitzada d'altres entitats del sector públic⁹⁰.

Sens perjudici de la possibilitat d'adhesió al sistema estatal i a les centrals de les Comunitats Autònomes i d'altres entitats locals, la Disposició Addicional tercera, apartat 10, de la LCSP, preveu que les entitats locals també puguin adherir-se a les centrals de contractació que creïn les associacions d'entitats locals.

Recuperant una cita que hem inclòs en les primeres pàgines d'aquest treball, recordem que la Directiva 2014/24/UE es refereix precisament a aquestes tècniques de centralització de compres (compres centralitzades, sistemes dinàmics d'adquisició acords marc) com un element que pot contribuir a millorar la competència i professionalitzar la contractació. En paraules del legislador comunitari:

“Las técnicas de centralización de adquisiciones se utilizan cada vez más en la mayoría de los Estados miembros (...). Al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras...”⁹¹

⁹⁰ L'adhesió al sistema estatal està expressament regulada a l'article 229, apartats 2, 3 i 4 de la pròpia LCSP.

⁹¹ Considerant 69.

Conclusions

L'anàlisi duta a terme en els capítols anteriors, permet formular un conjunt de conclusions al voltant del que ha estat el nucli d'interès d'aquest treball, això és, el paper cada cop més rellevant de la professionalització de la contractació pública. Aquestes conclusions es poden ordenar en els punts següents:

1- L'interès de les institucions europees sobre la necessitat de professionalitzar la contractació pública comença a aflorar a finals del segle XX, però serà a partir de l'any 2010 quan adquirirà major intensitat, coincidint amb l'aprovació de l'Estratègia Europa 2020. Per tant, aquest major interès es vincula molt directament amb el trànsit d'una concepció marcadament instrumental de la contractació pública cap a una concepció més estratègica, capaç d'incidir en el mercat per tal de fomentar i potenciar polítiques públiques diverses en l'àmbit social, mediambiental o de la innovació tecnològica.

Dit d'altra manera, les institucions europees assumeixen que els objectius de la nova contractació només es podran assolir amb gestors degudament preparats i capacitats per implantar-la. El compliment de normes cada cop més complexes i la seva adequada implementació únicament es podrà portar a terme a través de la professionalització de la disciplina. Es pot dir, doncs, que només els professionals degudament capacitats poden liderar la contractació pública estratègica del segle XXI.

2.- En l'àmbit normatiu, no ha estat però fins les Directives del 2014 que s'incorporen referències, encara que limitades, a aspectes vinculats a la professionalització de la contractació: en supòsits d'agregació de la demanda, en relació a sistemes públics de compra i, en general, respecte de la gestió i les pràctiques contractuals.

És a partir de la seva presència en la norma escrita que s'incrementa la pressió de les institucions europees (Comissió, Parlament) en favor de la professionalització de la contractació, que apareix reiteradament en textos diversos (Comunicacions, Recomanacions, Dictàmens, Resolucions) i en estudis i publicacions (informes, guies). Ara com ara però, l'adopció de mesures concretes de professionalització és una tasca que les institucions europees deixen en mans dels Estats membres. Els documents comunitaris insten l'actuació dels Estats per donar compliment a la normativa i assolir els objectius marcats des de les institucions, però no imposen un model o un patró comú d'obligat compliment.

3.- La LCSP ha acollit tímidament els requeriments comunitaris, amb escasses referències a la professionalització de la contractació i els seus agents, centrades sobretot en la necessitat de formació dels professionals que hi intervenen. El balanç del primer any d'aplicació de la LCSP, que coneixem gràcies al primer Informe de supervisió elaborat per l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació no és massa optimista, però aquest mateix Informe conté conclusions i recomanacions d'interès i, en particular, la de que han d'anar de la mà formació integral de carrera i incentius professionals: una formació dins el context de la carrera administrativa dels empleats públics en sentit integral amb itineraris adequats i els corresponents incentius vinculats a les responsabilitats assumides pels professionals directament implicats en aquestes tasques, en fase de preparació, tramitació, execució contractual, control de la mateixa, etc.

4.- En aquesta línia, la contractació, entesa com una "*professió estratègica*", en paraules de l'OCDE, s'ha de predicar des de l'inici, i abans del contracte, fins al final del cicle contractual, i després. Detectar les necessitats a satisfer en una contractació i valorar la idoneïtat del contracte és una tasca professional i l'han de dur a terme professionals; preparar, licitar fins l'adjudicació i controlar i supervisar l'execució dels contractes són tasques amb un alt contingut professional i són professionals els que se'n han d'encarregar. Avaluar els resultats del contracte és un requeriment professional i cal disposar de professionals per fer-ho. I això no vol dir suplantar o suprimir les decisions polítiques que emmarquen l'activitat administrativa, que defineixen objectius i estratègies. Es tracta, pel contrari, de situar l'àmbit polític i l'àmbit administratiu en els seus espais respectius: les tensions entre Govern i Administració o entre polítics i professionals s'han de solucionar amb un adequat repartiment de funcions.

5.- Dels tres exemples de professionalització dins el cicle contractual analitzats en el treball, el primer, revela que la regulació de les consultes preliminars del mercat a la LCSP, més restrictiva que la de les Directives, ha permès formalitzar amb garanties i seguretat jurídica processos que anteriorment es desenvolupaven de manera incontrolada i sovint discriminatòria. Malgrat l'estranya excepcionalitat amb la que la LCSP regula la consulta als operadors econòmics actius en el mercat, el cert és que el disseny legal reforça clarament una gestió professional dels processos de consulta perquè cal garantir la igualtat de tracte i la no discriminació. Les experiències pràctiques mostren també com aquestes consultes es venen realitzant amb normalitat i

sota protocols altament respectuosos amb les exigències de transparència i neutralitat que la llei imposa,

6.- El segon exemple, relatiu als procediments d'adjudicació amb negociació o diàleg, no deixa dubtes sobre el canvi radical de paradigma que s'ha produït en l'adjudicació dels contractes en els últims anys. Els procediments examinats són una mostra clara de com la col·laboració entre sector públic i sector privat, del que les consultes del mercat en són exemple, és un fenomen que s'estén més enllà i es pot projectar amb naturalitat en els processos d'adjudicació, en la mesura que negociar o dialogar és també una forma de col·laboració. Però, novament, mantenir l'equilibri entre el respecte als principis de neutralitat, transparència i igualtat de tracte i el desenvolupament d'una negociació de les condicions del contracte o d'un diàleg a la recerca de solucions per al futur contracte no és sempre una tasca fàcil i requereix un alt grau de professionalitat.

En aquest sentit, la indeterminació, excepte en el cas del diàleg competitiu, de qui ha de ser qui dugui a terme les negociacions i la possible confusió de tasques entre serveis tècnics negociadors i meses de contractació no contribueix a facilitar les coses. Per aquest motiu, caldrà formar i preparar serveis o equips especialitzats en aquestes comeses, amb capacitat per poder afrontar processos que, en ocasions poden resultar llargs i laboriosos, i per poder negociar en peu d'igualtat amb els licitadors.

7.- El tercer exemple, sobre el control de l'execució dels contractes, torna a posar sobre la taula la necessitat de repensar la fase d'execució dels contractes, que segueix essent la gran oblidada de la regulació tradicional en matèria de contractes. La figura del responsable del contracte ha estat i és clarament insuficient i ha de ser complementada per mecanismes i estructures de supervisió i control professional que garanteixin que efectivament l'Administració s'implica decididament en el desenvolupament d'aquesta fase.

8.- Cal una seriosa reflexió respecte de la contractació en l'àmbit de l'Administració local i el primer pas hauria de ser clarificar el marc normatiu. És imprescindible anar cap a un règim especial de contractació de les entitats locals. La regulació de la contractació local no pot seguir reduïda a un parell de disposicions addicionals dins la LCSP i configurar-se com un llistat d'especialitats puntuals respecte del règim general aplicable a la resta d'Administracions Públiques.

Tant en la legislació bàsica estatal, com en les lleis autonòmiques de desenvolupament legislatiu en matèria de contractes, la contractació local s'ha de regular amb perfils propis i això és especialment exigible en l'esfera organitzativa, on les possibilitats d'avançar cap a solucions específiques i singulars són molt més àmplies.

9.- Segurament és en l'Administració Local, per la seva incidència en un nombre important de contractacions, on es fa més evident la necessària professionalització de la contractació pública, ja sigui amb caràcter particular o sota fórmules consorciades, en funció dels recursos existents, A més, l'àmbit d'incidència d'aquesta contractació és molt concret i es projecta en una escala reduïda, la qual cosa fa que sigui un espai idoni per iniciar la posada en pràctica d'aquesta actuació professional.

Efectivament, objectius fonamentals de les Directives de contractes de la UE i de la pròpia LCSP, com la simplificació i flexibilitat dels procediments, la promoció de la contractació electrònica, la utilització estratègica de la contractació pública, facilitar l'accés al mercat dels contractes a les PIME, etc., haurien de poder ser objecte d'adaptació en l'esfera local.

10.- Per a la gestió de la contractació local cal disposar però d'una planta organitzativa diferent. El manteniment de l'actual repartiment de competències entre uns òrgans de contractació, predominantment polítics i de caràcter unipersonal, uns òrgans d'assistència, amb un cert caràcter híbrid tecnicopolític, i uns òrgans d'assessorament i control, sovint sobrecarregats de comeses, dificulta notablement un gestió professional més eficient, especialment en aquelles entitats locals de petita dimensió que, moltes vegades, ni tan sols poden donar compliment als requeriments formals de la LCSP per manca de recursos humans i materials.

11.- La reordenació de funcions ha de passar inexcusablement per la tecnificació de les Meses de contractació, el que implica que la seva presidència s'hauria de desvincular definitivament de l'àmbit polític eliminant la possibilitat de que puguin estar presidides per un membre de la Corporació i eliminant igualment la possibilitat de que puguin formar part d'ella els càrrecs electes.

La potenciació de les Juntes de Contractació com a òrgan de contractació en l'àmbit local, ampliant les seves funcions i garantint la seva independència tècnica, podria ser un mecanisme alternatiu al model tradicional que segueix residenciant el gruix de les

competències com a òrgan de contractació en òrgans polítics unipersonals, com els alcaldes.

12.- El treball en el seu conjunt permet concloure finalment que una part important dels mals i dels dèficits que s'atribueixen a la contractació de les Administracions Públiques (contractes mal definits, projectes equivocats, procediments excessivament llargs, criteris d'adjudicació discriminatoris, adjudicacions mal resoltes, manca de control i supervisió de l'execució dels contractes, modificacions massa freqüents i no justificades, desviacions de preus, etc.) tenen en bona mesura un origen comú, la manca de criteris professionals en la gestió pública dels contractes.

En un marc contractual cada cop més complex només els gestors professionals estaran en condicions d'atendre i solucionar qüestions com la relació qualitat-preu d'una prestació, el valor estimat del contracte, la justificació del preu tenint en compte els costos directes, indirectes o salarials, si n'hi ha, o el càlcul del cicle de vida, Si no és així, moltes vegades acabarà essent l'operador privat qui acabi donant forma a les condicions del contracte, tenint així una possibilitat molt gran d'acabar essent l'adjudicatari del mateix.

Si no s'avança de manera ferma en la professionalització, el resultat final seran contractes que s'allunyen de la finalitat que pretén la contractació pública i on tothom hi perd: l'Administració acaba pagant més car per contractes que depassen els terminis previstos, els Governos contempen l'alentiment en la materialització de les polítiques públiques, la ciutadania no rep el servei o l'obra quan ho necessita.

13.- Per tot el que s'ha comentat anteriorment, és inajornable abordar la complexa qüestió de professionalitzar la contractació pública. En cas contrari, l'adquisició de béns, serveis i subministraments s'allunya d'allò que pretén la contractació pública estratègica, d'allò que la UE, a través de les seves recomanacions, preveu i dels ideals de bona gestió pública en compliment dels principis d'estabilitat pressupostaria i sostenibilitat financera. No es dona tampoc compliment als objectius previstos ni de la contractació pública ni de l'adequada inversió dels fons públics ni de la seguretat jurídica que ha d'imperar en tot allò que gestiona l'administració.

Fa gairebé una dècada que la UE està advertint de la necessitat de professionalitzar la contractació pública i, recentment, amb més insistència des de les Directives del 2014. No es pot demorar més la inversió en recursos per portar a terme les accions de professionalització, dissenyant una carrera professional atractiva i amb forts incentius

pels actors de la contractació i posant a disposició de la nova contractació pública el potent aparell de les tecnologies de la informació. No hi ha camí enrere. La contractació pública del segle XXI només pot ser una contractació gestionada professionalment.

Fonts i bibliografia

1. Legislació

Espanya. Constitución española de 1978, (BOE, núm. 311, 29-12-1978)
[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Espanya. Ley 39/2015, de 1 d'octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, (BOE, núm. 236, 02-10-2015)
<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

Espanya. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, (BOE, núm. 236, 02-10-2015)

<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

Espanya. Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (disposición derogada), (BOE, núm. 148, 21-06-2000, páginas 21775 a 21823)
<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/06/16/2>

Espanya. Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (disposición derogada), (BOE, núm. 261, 31-10-2007, páginas 44336 a 44436)
<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30>

Espanya. 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 (disposición derogada), (BOE, núm. 276, 16-11-2011, páginas 117729 a 117914)
<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3>

Espanya. 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, (BOE, núm. 272 de 09-11-2017)
<https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

Espanya. 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, (BOE, núm. 257, de 26-10-2001)
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con>

Espanya. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (BOE; núm. 80, de 03-04-1985)
<https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

Espanya. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (BOE, núm. 312, de 30-12-2013, páginas 106430 a 106473) <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/27>

Espanya. 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, (BOE, núm. 305, de 22-12-1986) <https://www.boe.es/eli/es/rd/1986/11/28/2568/con>

Catalunya. Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel que s'aprova el Text Refós de la llei Municipal i de règim local de Catalunya, (DOGC, núm. 3887, de 20-05-2003, pàgines 10237 a 10269) https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_sumari_del_dogc/?anexos=1&select_edYear=2003&selectedMonth=4&numDOGC=3887&language=es_ES

Unió Europea. Tractat de Maastricht (Països Baixos), signat en data 7 de febrer de 1992, que va entrar en vigor l'1 de novembre de 1993. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Unió Europea. Directiva del Parlament i del Consell 2014/24/UE de 26 de febrer de 2014 sobre contractació pública i per la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, (DOUE L 94/1, de 28-03-2014) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

Unió Europea. Directiva del Parlament i del Consell 2014/25/UE de 26 de febrer de 2014 relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals i per la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, (DOUE L 94/1, de 28-03-2014) <https://boe.es/doue/2014/094/L00243-00374.pdf>

Unió Europea. Directiva del Parlament i del Consell 2014/23/UE de 26 de febrer de 2014 relativa a la adjudicació de contractes de concessió, (DOUE L 94/1, de 28-03-2014) <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>

2. Comunicacions

Unió Europea. Comunicació de la Comissió COM (98) 143 final, de 11 de març de 1998, *La contractació Pública en la Unió Europea*. <http://economia.gencat.cat/web/.content/documents/arxiu/c98-143.pdf>

Unió Europea. Comunicació de la Comissió Europea al Parlament (2017), de 3 de octubre de 2017: *Aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa*. <http://www.proxymatest.es/csital/sites/default/files/2017-10/COM-2017-572-.PDF>

3. Recomanacions

OCDE. Recomanació del Consell de l'OCDE sobre contractació pública (2015)
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Unió Europea. Recomanació (UE) 2017/1805 de la Comissió, de 3 d'octubre de 2017, sobre la professionalització de la contractació pública.
<https://www.boe.es/doue/2017/259/L00028-00031.pdf>

Unió Europea. Resolució del Parlament Europeu, de 4 d'octubre de 2018, sobre el paquet de mesures de l'estratègia de contractació pública (DOUE L C11/28, de 13-01-2020) [Text de la Resolució](#)

4. Dictàmens

Dictamen del CESE (2018) sobre la comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions
http://ctesc.gencat.cat/doc/doc_13502591_1.pdf

5. Documentació

Guia per autoritats públiques sobre la Compra Pública d'Innovació, editada per Procurement of Innovation Platform coordinada per ICLEI-local Governments for Sustainability i elaborada amb el recolzament de la CE.

https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/notice.pscp?reqCode=viewCtn&idDoc=55504208&lawType=2

Comissió Europea. *Guia pràctica de contractació pública per a professionals*, febrer 2018.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_es.pdf

Llibre Verd sobre la generalització del recurs a la contractació pública electrònica dins la Unió Europea, COM (2010) 571 final,

Llibre Verd sobre la modernització de la política de contractació pública de la UE. Cap a un mercat europeu de la contractació pública més eficient, COM (2011), 15 final.

OECD Principles for integrity in Public Procurement 2009.
<http://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

Global Forum on Public Governance 2009.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cite=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cite=GOV/PGC/GF(2009)1)

Key OECD anti-corruption documents: OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 1940-2010.
<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

OCDE, La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z", INAP, Madrid, 2011.
<https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>

Informe 1333, de 25 de juliol de 2019. Informe de fiscalització de la contractació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, exercicis 2015 a 2017.
<http://data.cnmc.es/datagraph/>

OIREscon. Informe anual de supervisión de la contratación pública de España, 18 de diciembre de 2019.
https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREsC/INFORME%20ANUAL%20SUPERVISION/INFORME_SUPERVISION_OIREsCON_2019.pdf

Memoria de la Fiscalía General del Estado del ejercicio 2018
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA_SITE/index.html

6. Recursos en línia

<https://contractacio.gencat.cat/ca/inici>

<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Paginas/OIREsC/OIREsC.aspx>

http://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/contractacio-publica/junta_consultiva_de_contractacio_administrativa/

<https://contractacio.gencat.cat/ca/contacte/tccsp>

<https://www.antifrau.cat/ca/>

7. Obres Generals sobre la nova LCSP

GAMERO CASADO, Eduardo, GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (Dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018, 3 v.

GIMENO FELIU, Jose Maria, (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

8. Publicacions

BANDIERA, Oriana, PRAT, Andrea i VALLETTI, Tommaso, Active and passive waste in Government spending: Evidence from a policy experiment. *The American Economic Review*, Vol. 99, Núm. 4 (Setembre 2009), p. 1278-1308.

CANALS AMATLLER, Dolors. El sistema administrativo de control interno y de supervisión de la contratación pública. *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 55 (2018), p.409-446.

CERRILLO I MARTINEZ, Agusti. *El principio de Integridad en la Contratación Pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de Intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

COLÁS TENAS, Jesús, Las especialidades de la contratación pública en administración local. GIMENO FELIU, José Maria (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 1565-1614.

DÍEZ SASTRE, Silvia. *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. Los procedimientos abiertos, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y dialogo competitivo. GIMENO FELIU, José Maria (Dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018, p. 1073-1146.

GIMENO FELIU, José María. La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad. GIMENO FELIU, Jose Maria (Dir.). *Las nuevas directivas de contratación pública*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015, p. 37-105.

GÓMEZ BARRIONUEVO, Ana, Procedimientos de contratación y de gestión económica: dos caminos paralelos que hay que transitar. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (2018), p.169-205.

MALARET, Elisenda. El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista digital de Derecho Administrativo*, núm. 15 (primer semestre 2016), p. 21-60.

MALARET, Elisenda. Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (desembre 2017), p.23-47.

MARTÍNEZ-ALONSO, Josep Lluís. Mesas de contratación y control judicial: Una aproximación a la caracterización judicial de las Mesas de Contratación. MALARET, Elisenda (Dir.), *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 497-540.

PADRÓS, Xavier . La contractació pública entre 2007 i 2017: temps de crisi, temps de canvis. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (juny 2018), p.78-104.

RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín María i VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

SANMARTÍN MORA, María Asunción. La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. GIMENO FELIU, José Maria (Dir.), BERNAL BLAY, Miguel Ángel (Coord.). *Observatorio de Contratos Públicos 2011*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 407-433.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Los problemas del ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP (2018). Lefebvre. *El derecho.com*.

SIBINA, Domènec. Tribunales administrativos de recursos contractuales TARC) y control jurisdiccional. MALARET, Elisenda (Dir.), *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p.417-470.

9. Jurisprudència

TJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 15 de mayo de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-214/00. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0214>

TJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 16 de octubre de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-283/00. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2003:544>

TJUE. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 13 de enero de 2005. Comisión de las Comunidades Europeas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0084&from=ES>

STS. Sentència de 7 de maig de 1987 (rec. 640/1983). <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

STS. Sentència de 3 de novembre de 2011 (rec. 2757/2009). <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

10. Tribunals administratius de contractes

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 50/2011, de 24 de febrero,.

[https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%91O%202011/Recurso%200015-2011%20\(Res%2050\)%2024-02-2011.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%91O%202011/Recurso%200015-2011%20(Res%2050)%2024-02-2011.pdf)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 69/2016, de 29 de enero

[https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%201304-2015%20\(Res%2069\)%2029-01-2016.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%201304-2015%20(Res%2069)%2029-01-2016.pdf)

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 426/2016, de 3 de junio

[https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200383-2016%20\(Res%20426\)%2003-06-2016.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202016/Recurso%200383-2016%20(Res%20426)%2003-06-2016.pdf)

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Acuerdo 28/2014, de 12 de mayo

<http://archivo.aragon.es/cgi-bin/ACTA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=877054002727>

Tribunal Català de Contractes del Sector Públic. Resolució núm. 364/2019 (recurs N-2019-239), de 28 de novembre de 2019.

https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2019/resolucio_nu_m_364_2019.pdf

Tribunal Català de Contractes del Sector Públic. Resolució núm. 354/2019 (recurs N-2019-200), de 20 de novembre de 2019.

https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2019/resolucio_nu_m_354_2019.pdf

Tribunal Català de Contractes del Sector Públic. Resolució núm. 12/2020 (recurs N-2019-376), de 15 de gener de 2020.

<https://contractacio.gencat.cat/web/.content/contacte/tccsp/resolucions/2020/resolucio-num-012-2020.pdf>

Tribunal Català de Contractes del Sector Públic. Memòria 2017-2018

<https://contractacio.gencat.cat/web/.content/difusio/publicacions/memories/tccsp/Memoria-2017-2018.pdf>

11. Doctrina de les Junes Consultives

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Informe 62/96 de la JCCA de l'Estat, de 18 de desembre de 1996: significado y alcance de los informes jurídicos en la tramitación de los expedientes de contratación

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/informes%201995-1999/otros%20informes/Informe%2062-96.pdf>

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Informe 8/16, de 2 de julio, Composición de las Mesas de Contratación.

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2018/00%208%20-16.%20mesa%20contrataci%C3%B3n.eventuales%20y%20directivo.pdf>

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Informe 3/18, de 2 de marzo, Composición de las Mesas de Contratación.

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2018/03-18%20composicion%20mesas%20326%20tgss.pdf>

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Informe 96/18. Composición y funciones de las Mesas de Contratación y del Comité de expertos en las Corporaciones Locales.

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/d.g.%20patrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2019/96-2018-mesa-y-comite-de-expertos.pdf>

Junta Consultiva de Contratación de Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Informe 12/2018 de 30 de mayo, sobre composición de las mesas de contratación y la calificación mínima exigible a sus integrantes.
<https://www.aragon.es/documents/20127/674325/122018B.pdf/e0250cc0-771f-1a30-58d8-ec9beaf918bc>

Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya. Informe 7/2019, de 3 d'octubre, <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/cercador-informes-jcca/#/detail?id=15402>

Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Informe de 14 de març de 2018, *Àmbit de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.*
<https://contractacio.gencat.cat/web/.content/gestionar/regulacio-supervisio/dgcp-informes/ambit-subjectiu-LCSP.pdf>

Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Acord de Govern, 11 de juny de 2019. *Estratègia de lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la integritat pública.*

<https://contractacio.gencat.cat/web/.content/gestionar/regulacio-supervisio/acords-govern/ag20190611-estrategia-lluita-corrupcio.pdf>