

LÍMITS I ALTERNATIVES AL SISTEMA DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA PER A LA PROVISIÓ DE BÉNS I SERVEIS A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. ADQUISICIÓ DE MEDICAMENTS, SERVEIS SOCIALS I SERVEIS JURÍDICS DE REPRESENTACIÓ I DEFENSA¹

Mercè Corretja Torrents
Exdirectora general de Contractació Pública
Exdirectora del Gabinet Jurídic
Generalitat de Catalunya

Resum

La cerca de fórmules alternatives a la contractació pública per a una provisió més àgil de serveis a les administracions públiques és objecte de debat des de la transposició de les directives europees de contractació pública, que advoquen per un sistema de contractació pública més eficient, transparent, sostenible i socialment responsable. La Llei de contractes del sector públic resulta excessivament rígida i burocràtica per a poder fer front a noves necessitats i a situacions canviants, com s'ha posat en relleu en relació amb la provisió de medicaments o de serveis socials. Un altre àmbit on s'ha produït aquest debat és el dels serveis de representació i defensa jurídica a les administracions públiques —és a dir, els serveis d'advocacia— quan no es poden proveir per mitjans interns. En aquests serveis, la immediatesa, la relació de confiança entre advocat i client i la necessitat puntual de contractar serveis molt especialitzats dificulten la subjecció a procediments que responen a un sistema basat en la planificació, el predomini de criteris objectius d'adjudicació i el compliment de terminis regulars.

L'objectiu d'aquest article és fer una proposta al legislador català en aquest sentit, tenint en compte els posicionaments doctrinals i dels òrgans consultius en matèria de contractació pública, així com la jurisprudència constitucional, en especial la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 65/2024.

Paraules clau: contractació pública, directives europees de contractació pública, negocis jurídics exclusos, Llei de contractes del sector públic, provisió de serveis socials, serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques.

1. Citació recomanada: CORRETJA TORRENTS, Mercè (2024). «Límits i alternatives al sistema de contractació pública per a la provisió de béns i serveis a les administracions públiques. Adquisició de medicaments, serveis socials i serveis jurídics de representació i defensa». *Revista Catalana d'Administració Pública*, núm. 2, p. 143-173.

LÍMITES Y ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
PARA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS. ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS, SERVICIOS SOCIALES
Y SERVICIOS JURÍDICOS DE REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

Resumen

La búsqueda de fórmulas alternativas a la contratación pública para una provisión más ágil de servicios a las administraciones públicas ha sido objeto de debate desde la transposición de las directivas europeas de contratación pública, que propugnan un sistema de contratación pública más eficiente, transparente, sostenible y socialmente responsable. La Ley de contratos del sector público resulta excesivamente rígida y burocrática para poder hacer frente a nuevas necesidades y a situaciones cambiantes, como se ha puesto de relieve en relación con la provisión de medicamentos o de servicios sociales. Otro ámbito donde se ha producido este debate ha sido el de los servicios de representación y defensa jurídica de las administraciones públicas —es decir, los servicios de abogacía— cuando no pueden ser provistos mediante medios internos. En estos servicios, la inmediatez, la relación de confianza entre abogado y cliente y la necesidad puntual de servicios muy especializados dificultan la sujeción a procedimientos diseñados para un sistema basado en la planificación, el predominio de criterios objetivos de adjudicación y el cumplimiento de plazos regulares.

El objetivo de este artículo es realizar una propuesta dirigida al legislador catalán en este sentido, teniendo en cuenta tanto los posicionamientos doctrinales y de los órganos consultivos expertos en contratación pública, así como también la STC 65/2024.

Palabras clave: contratación pública, directivas europeas de contratación pública, negocios jurídicos excluidos, Ley de contratos del sector público, provisión de servicios sociales, servicios jurídicos de representación y defensa de las administraciones públicas.

LIMITS AND ALTERNATIVES TO PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM
FOR PROVIDING GOODS AND SERVICES TO THE PUBLIC
ADMINISTRATIONS. PROCUREMENT OF MEDICINES,
SOCIAL SERVICES AND LEGAL SERVICES

Abstract

Since the transposition of the European Public Procurement Directives, the debate over alternative formulas to Public Procurement System, for a more agile provision of public services, has been in the centre. The European Directives advocates for a more efficient, transparent, sustainable and socially responsible system. The Spanish Public Procurement Act is too rigid and bureaucratic to be able to provide new services and demands, as the provision of medicines or social services had demonstrated. Legal services are on the same situation. Factors as the immediacy, the relationship of trust between lawyer and client, and the occasional need for very specialized services, are some of the reasons that make difficult to subject to a procedures based on planning, objective criteria awards and the execution of regular deadlines.

This article aims to make a proposal addressed to the Catalan legislator, in the frame of Public Procurement, and on the premises of doctrinal positions, the doctrine of the consultative bodies experts on Public Procurement, and taking into account the Judgement of the Constitutional Court 65/2024 as well.

Keywords: public procurement, European public procurement directives, excluded legal business, Spanish public procurement act, social services provision, legal services of public administrations.

Sumari: 1. Introducció: la provisió de béns i serveis a les administracions públiques al marge de la contractació pública; 1.1. Les alternatives a la contractació pública per a l'adquisició de medicaments en el marc de la lluita contra la COVID-19; 1.2. Els acords i concerts socials; 2. La provisió de serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques: elements per al debat; 3. Els arguments del debat sobre l'ús de procediments de contractació pública en la defensa jurídica; 3.1. La transposició del dret europeu sobre contractació pública. Els articles 10*d* de la Directiva 2014/24/UE i 11.3 i 19.2*d* de la Llei de contractes del sector públic; 3.2. Els arguments per a l'exclusió de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques de la Llei de contractes del sector públic; 3.3. Els arguments a favor de la Llei de contractes del sector públic: la subjecció de la contractació de serveis jurídics de representació i defensa a la legislació de contractes públics és potestat del legislador intern; 3.4. La necessitat d'adaptar la normativa de contractació pública a les característiques dels serveis de defensa jurídica de les administracions públiques; 4. Delimitació de la normativa bàsica en matèria de contractació pública: la Sentència del Tribunal Constitucional 65/2024, de l'11 d'abril; 4.1. La distribució constitucional i estatutària de competències en matèria de contractació pública; 4.2. La Sentència del Tribunal Constitucional 65/2024, de l'11 d'abril, i la competència bàsica estatal per a establir els límits objectius de la Llei de contractes del sector públic; 5. Reflexió final; 6. Referències

1. INTRODUCCIÓ: LA PROVISIÓ DE BÉNS I SERVEIS A LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES AL MARGE DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

La recerca de fórmules alternatives a la contractació pública i el desplaçament d'aquesta normativa en determinats àmbits és un fenomen recurrent en les administracions públiques. Des de la transposició del paquet de directives europees de contractació pública del 2014, que advoquen per una contractació sostenible, transparent, eficient i socialment responsable, i per un ús instrumental de la contractació pública per al desenvolupament de polítiques socials, d'igualtat o mediambientals, s'ha fet més palesa la necessitat de cercar elements per a flexibilitzar i agilitar el sistema de contractació pública vigent, excessivament rígid i burocràtic, per a donar resposta a les noves demandes de serveis. Al mateix temps, el creixement dinàmic i exponencial de l'estat del benestar i del conjunt de serveis associats al desenvolupament de la vida de les persones, des del naixement fins a la mort, fa necessari també explorar fórmules de col·laboració publicoprivades, avui pràcticament inexistents, que complementin la prestació pública de serveis i coadjuvin a la creació de nous serveis i a l'ampliació dels ja existents, incorporant la innovació i la recerca a les noves demandes socials. Per a fer front a aquests nous reptes que avui té plantejats la contractació pública, s'ha obert de nou el debat sobre l'adequació dels procediments contractuals i del conjunt de prescripcions de la vigent Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), a la demanda de provisió de serveis de les administracions públiques i, sobretot, sobre els límits i la necessitat de regular especialitats o excepcions a la legislació vigent.

Aquest article té per objecte analitzar els arguments del debat actualment obert sobre la necessitat de modificar el marc legislatiu vigent en matèria de contractació pública per a introduir-hi especialitats o bé exclusions de determinats serveis, posant èmfasi en la contractació de serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques amb la finalitat de contraposar els avantatges i els inconvenients que això comporta, assenyalar els dèficits normatius actuals i, si escau, proposar modificacions en el marc legislatiu actual.

Per a centrar el debat, però, es parteix d'una breu exposició de dos àmbits en els quals s'han explorat fórmules alternatives a la contractació pública: el sanitari, amb especial referència a l'adquisició de medicaments hospitalaris, i el dels serveis socials, per als quals la normativa europea ja preveu la possibilitat de regular règims simplificats o alternatius a la contractació pública. A continuació s'aborda la problemàtica que planteja la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques amb estricta subjecció a la legislació de contractació pública, i es fa un resum dels principals elements que han centrat fins ara el debat doctrinal i dels posicionaments contraposats que existeixen en l'actualitat sobre aquesta qüestió. Finalment, es fa una referència a la STC 65/2024, de l'11 d'abril, que ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra determinats preceptes de la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre, per la qual es modifica la Llei foral 2/2018, del 13 d'abril, de contractes públics de Navarra, sentència que, com veurem, determina el legislador competent per a establir els negocis jurídics i serveis subjectes o exclosos de la LCSP, però també conté una interessant delimitació de les competències bàsiques estatals i, en conseqüència, de les autonòmiques en matèria de contractació pública, en el marc de les quals ens podem plantejar el marge de què disposen les comunitats autònomes per a desplegar la legislació bàsica estatal en la matèria, tenint en compte les necessitats concretes de cada administració, el principi de proporcionalitat i els diferents supòsits en què es poden requerir els serveis jurídics de representació i defensa per a una millor contractació d'aquests serveis.

D'entrada, cal assenyalar que, tot i que només han transcorregut sis anys des de l'entrada en vigor de la LCSP, 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, del 26 de febrer de 2014 (en endavant, directives europees de contractació), el debat sobre els negocis jurídics i els serveis exclosos de la seva aplicació segueix ben viu. Al mateix temps, les situacions extraordinàries que s'han viscut en els darrers anys (des de la pandèmia de la COVID-19 a l'emergència per sequera, passant per la crisi energètica i la inflació causades per la Guerra d'Ucraïna) han palesat la necessitat de cercar fórmules alternatives de provisió dels serveis públics, més àgils i adaptades a demandes dinàmiques i canviants per a les quals els procediments de contractació pública resulten excessivament rígids i lents.

Hem assistit, en els darrers anys, a un increment generalitzat de la contractació d'emergència per a cobrir de manera immediata la provisió de productes, obres i serveis que requereixen actuacions ràpides i urgents per part de les administracions públiques, com, per exemple, l'adquisició de material sanitari per a fer front a la crisi de la COVID-19 (mascaretes, equips de protecció individual, medicaments) o la realització d'obres per a afrontar la sequera i garantir l'abastament d'aigua a la població. Aquest ús generalitzat ha fet palès que els procediments legalment previstos per a afrontar situacions d'extrema necessitat, fins i tot la tramitació per urgència, eren del tot insuficients i lents. Al mateix temps, però, també s'ha

evidenciat que calia compensar aquest increment de l'ús de la tramitació per emergència amb més control i transparència en la seva utilització i una millor regulació. Així ho posen en relleu tant els informes específics de fiscalització i de control per part dels òrgans que tenen constitucionalment i estatutàriament atribuïdes aquestes funcions,² com la implantació de dades obertes i de visors de dades que faciliten l'accés, la difusió i el coneixement de les dades en matèria de contractació pública.³

En la recerca de fórmules alternatives a la contractació pública per a la provisió de serveis i productes sobresurten especialment, com hem dit, dos sectors: el sanitari i el social.

1.1. LES ALTERNATIVES A LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA PER A L'ADQUISICIÓ DE MEDICAMENTS EN EL MARC DE LA LLUITA CONTRA LA COVID-19

En el sector sanitari, especialment durant la pandèmia de la COVID-19 es va fer palesa la incapacitat dels procediments contractuals per a subministrar de manera àgil, ràpida i segura els productes i serveis necessaris per a fer front a una pandèmia que tenia un origen, un abast i una evolució totalment incerts. La compra en mercats externs i sovint desconeguts, el sistema de pagament, les fiscalitzacions prèvies i posteriors, la lentitud dels procediments i la incapacitat per a incorporar la innovació de forma immediata, van ser alguns dels principals obstacles amb què es van trobar les administracions públiques. Per això l'adquisició de medicaments ha estat un dels camps on s'han explorat diverses fórmules alternatives, com exposarem.

La doctrina parteix del fet que els medicaments hospitalaris han de superar diferents filtres previs abans de ser incorporats al mercat i també al Sistema Nacional de Salut. En aquesta seqüència de procediments, l'aplicació de la LCSP comporta una càrrega o un filtre més que han de suportar les organitzacions sanitàries i això repercuteix en el seu cost (García, 2022). Si s'analitza la forma de provisió de medicaments per les comunitats autònomes, s'observen grans diferències pel que fa al seu grau de compliment de la LCSP. Així, mentre que Catalunya assoleix un 98% de compliment pel que fa a la subjecció als procediments ordinaris de la LCSP, altres comunitats autònomes no superen el 10% (Illes Balears, Galícia o Aragó) i opten per procediments no ordinaris. En aquest sentit, tot i que les estructures organitzatives de l'Administració catalana contribueixen a aquest acompliment, a parer de la doctrina la compra hospitalària de medicaments amb subjecció a la LCSP requereix un esforç desproporcionat, per la qual cosa caldria pensar en una simplificació o en la possibilitat d'emprar alternatives com el contracte mixt (García, 2022).

2. Vegeu l'*Informe de fiscalización de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 por los Ministerios del área político-administrativa del estado y sus organismos autónomos*, del Tribunal de Comptes, del 20 de desembre de 2023, i l'*Informe 32/2021, sobre la contractació administrativa derivada de la pandèmia de la Covid, exercici 2020* i l'*Informe 33/2021, sobre la contractació administrativa dels ens locals derivada de la pandèmia de la Covid, exercici 2020*, tots dos de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat de Catalunya.

3. Per exemple, els visors de dades de la Direcció General de Contractació Pública de la Generalitat (<https://contractacio.gencat.cat/ca/difusio/publicacions/indicadors/grafics>) i altres sistemes de dades obertes.

En qualsevol cas, el ventall d'opcions que ofereix la LCSP és força ampli, ja que, a més dels procediments ordinaris, regula diferents possibilitats alternatives: des de la compra centralitzada als procediments negociats, passant per la contractació menor, la tramitació per urgència o, fins i tot, la contractació per emergència de l'article 120 de la LCSP, reservada per a situacions de catàstrofe, greu perill o que afectin la defensa nacional. El dret europeu també ha admès fórmules com el sistema *open house* (validat per la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea [STJUE] del 2 de juny de 2016, cas Dr. Falk; García Álvarez, 2022). Tots aquests procediments permeten una provisió més o menys directa o simplificada de medicaments. No obstant això, en el marc de la lluita contra la pandèmia de la COVID-19 i de manera excepcional, com veurem, s'han explorat possibilitats totalment externes a la contractació pública, com els acords d'adquisició de medicaments subjectes al dret privat (García, 2022; García *et al.*, 2020).

La primera regulació externa a la contractació pública per a l'adquisició de medicaments la trobem en la Llei balear 2/2020, del 15 d'octubre de 2020, de mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears per a pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19. L'article 16 de la Llei determina l'exclusió dels procediments de contractació pública l'adquisició de medicaments amb preus de venda de laboratori fixats administrativament pel Sistema Nacional de Salut o amb preus de referència, atès que ja hi ha hagut una negociació prèvia amb una instància pública i una fixació administrativa del preu. Per la seva banda, els articles 17 i 18 preveuen l'adquisició hospitalària de medicaments, amb patent i genèrics, respectivament, mitjançant acords de naturalesa privada, i amb el compliment previ de determinats requisits. Aquests articles van tenir, però, poca vigència, ja que el Govern de l'Estat va sol·licitar l'obertura de negociacions intergovernamentals a l'empara de l'article 33.2 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), prèviament a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, i es va assolir un acord per a la derogació dels preceptes impugnats. L'acord fou publicat al *Boletín Oficial del Estado* (BOE) del 29 de juliol de 2021 i la derogació efectiva es va dur a terme mitjançant la Llei 5/2021, del 28 de desembre, de pressupostos generals de la comunitat autònoma de les Illes Balears per al 2022.

En la mateixa línia, el legislador navarrès també va excloure de manera explícita de l'aplicació de la legislació bàsica en matèria de contractes els anomenats acords públics d'adquisició de medicaments mitjançant la incorporació d'una lletra *m* en l'article 7.1 de la Llei foral 2/2018, del 13 d'abril, de contractes públics de Navarra, per la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre. La lletra *m*, a més a més, afegia que aquesta exclusió es feia de conformitat amb la disposició addicional vint-i-unena de la mateixa llei (introduïda per l'apartat 6 de la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre), que regulava el règim aplicable a l'adquisició pública de medicaments i establí que els acords d'adquisició constituïen negocis privats. Com en relació amb la llei balear, el Govern de l'Estat va sol·licitar l'obertura de negociacions en virtut de l'article 33.2 de la LOTC, i es va assolir un acord parcial (publicat al BOE del 12 de setembre de 2022) en el qual es constata que es manté la discrepància en relació amb les lletres *m* i *l* i amb l'article 65 que introdueix la disposició addicional vint-i-unena, les quals van ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat que ha estat resolt per la STC 65/2024, de

l'11 d'abril. Amb posterioritat a l'acord i a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, tant la lletra *m* com la disposició addicional vint-i-unena van ser derogades per la Llei foral 35/2022, del 28 de desembre, de pressupostos generals de Navarra per a l'any 2023, i per la Llei foral 2/2024, del 13 de març, de pressupostos generals de Navarra per a l'any 2024.

Per acabar, en aquest apartat convé fer referència també a una norma estatal, la disposició addicional setena del Reial decret llei 3/2022, de l'1 de març, que va excloure, tant de l'àmbit d'aplicació de la LCSP com de la Llei general pressupostària pel que fa al règim de pagaments a la bestreta, els acords per al subministrament de productes farmacèutics autoritzats sota qualsevol de les modalitats recollides en el Reial decret legislatiu 1/2015, del 24 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris per als quals existeixi una necessitat mèdica no coberta en la lluita contra la COVID-19. Aquesta disposició va tenir una vigència molt limitada, de l'1 de gener al 31 de desembre de 2022, va tenir caràcter excepcional i estava emmarcada en les mesures de lluita contra la pandèmia de la COVID-19.

En resum, tot i que hi ha hagut alguns intents, per part de legisladors autonòmics i en el marc excepcional de la lluita contra la pandèmia de la COVID-19, de regular sistemes alternatius a la contractació pública, al final observem que han optat per la derogació per a evitar la conflictivitat amb l'Estat, el qual, però, també ha apostat per excloure l'adquisició hospitalària de medicaments del sistema contractual públic, però només de manera temporal i justificada per l'excepcionalitat de la lluita contra la pandèmia de la COVID-19.

1.2. ELS ACORDS I CONCERTS SOCIALS

En un altre àmbit, el dels serveis socials i els anomenats *serveis a les persones*, els articles 74 i següents de la Directiva 2014/24/UE, del Parlament i del Consell, sobre procediments de contractació pública, obren la possibilitat de regular procediments alternatius de provisió de serveis per tercers o, fins i tot, d'establir reserves de determinats serveis, que tinguin en compte tant les característiques de les persones i dels col·lectius als quals s'adrecen (vulnerabilitat, accessibilitat, assequibilitat, disponibilitat, etc.), com també la valoració de criteris de qualitat i sostenibilitat en el procediment de selecció. La LCSP es fa ressò d'aquesta opció en l'article 11.6, quan preveu l'ús de fórmules no contractuals de finançament públic mitjançant la concessió de llicències o autoritzacions a entitats que compleixin determinats requisits fixats prèviament pel poder adjudicador i respectant sempre els principis de publicitat, transparència i no discriminació, i remet posteriorment als legisladors autonòmics la concreció d'aquesta possibilitat (disposició addicional 49 de la LCSP). Així doncs, i a diferència de l'anterior, en aquest àmbit el legislador estatal bàsic habilita expressament els legisladors autonòmics per a desplegar aquesta possibilitat.

A Catalunya, la disposició addicional tercera del Decret llei 3/2016, del 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, anterior a la LCSP i, per tant, a la transposició de les directives europees de contractació pública a l'ordenament jurídic espanyol, va regular dues fórmules no contractuals per a la provisió de serveis socials: la gestió delegada i el concert social. Aquestes fórmules estan basades directament en la Directiva eu-

ropea i el seu objecte és la gestió dels serveis inclosos en l'àmbit de la Llei catalana 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials (Ciutat, 2016). El desplegament d'aquestes fórmules s'ha dut a terme mitjançant el Decret 69/2020, del 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.⁴

Posteriorment, un cop aprovada la LCSP i en el desplegament de les seves previsions, diversos legisladors autonòmics han desenvolupat fórmules alternatives a la contractació pública per a la provisió de serveis socials emprant diferents denominacions com ara *acció concertada*, *concert* o *concert social*. Podem esmentar, per exemple, la Llei balear 12/2018, del 15 de novembre, de serveis a les persones en l'àmbit social a la comunitat autònoma de les Illes Balears, que regula fórmules de col·laboració publicoprivada amb entitats no lucratives del tercer sector social, com l'acció concertada i la cooperació directa, al costat d'un règim singular de contractació pública basat en la qualitat. En la mateixa línia, a finals del 2023 a Catalunya es va impulsar i sotmetre al tràmit d'informació pública un avantprojecte de llei dels instruments de provisió del sistema públic de serveis socials. D'acord amb l'article 1 de l'avantprojecte, el seu objecte és regular els instruments no contractuals de provisió del sistema públic de serveis socials de Catalunya, en què participen les entitats públiques i privades que formen part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, així com crear l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya com a instrument públic per a la gestió directa dels serveis socials competència del departament competent en matèria de serveis socials de l'Administració de la Generalitat.⁵

En conseqüència, es pot afirmar que en la provisió dels serveis socials s'ha produït un desplaçament progressiu de la normativa de contractació pública, que s'ha vist substituïda per fórmules alternatives més properes a la col·laboració publicoprivada. Aquest fenomen no ha passat desapercebut en la doctrina administrativa, que n'ha estudiat l'abast i les conseqüències des d'una perspectiva estrictament jurídica (Darnaculleta, 2021; Darnaculleta *et al.*, 2022).

2. LA PROVISIÓ DE SERVEIS JURÍDICS DE REPRESENTACIÓ I DEFENSA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES: ELEMENTS PER AL DEBAT

Amb caràcter previ a l'exposició de les argumentacions a favor i en contra de la subjecció a la contractació pública de la provisió d'aquests serveis, convé fer una anàlisi sobre les seves característiques i el seu encaix en els procediments de contractació pública.

D'entrada, cal distingir entre els serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques davant dels tribunals de caràcter ordinari i davant dels de caràcter excepcional o extraordinari. Els primers inclourien la representació i la defensa processal de qualsevol administració pública en tots els litigis en què resulti demandada com a autora d'actes i disposicions administratives recurribles, i també quan actuï com a demandant (litigis entre administracions públiques, reclamacions de deutes, etc.), en tots els ordres jurisdiccionals. Aquest tipus

4. <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=878037>.

5. <https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/normativa-i-informacio-interes-juridic/normativa/normativa-en-tramit/dso/en-tramit/avantprojecte-llei-provisio-sistema-public-serveis-socials>.

de servei el poden prestar internament els cossos especialitzats de la mateixa administració (Cos d'Advocacia de l'Estat, Cos d'Advocacia de la Generalitat de Catalunya, cossos de lletrats consistorials, altres cossos amb funcions de representació i defensa jurídica) o bé es pot resoldre mitjançant la contractació de tercers. Aquest supòsit és el que resulta aplicable a la majoria d'ajuntaments i entitats locals, així com també a les entitats del sector públic autònom i local.

En l'àmbit de l'Administració catalana, la Llei 7/1996, del 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, atribueix al Cos d'Advocacia de la Generalitat l'assessorament en dret del Govern i de l'Administració (art. 1) i també la funció de representació i defensa de l'Administració de la Generalitat, sens perjudici, però, que excepcionalment es pugui encarregar aquesta funció a un advocat col·legiat (art. 7.2). En relació amb els organismes autònoms, les entitats de dret públic i les empreses públiques de la Generalitat, les funcions d'assessorament, representació i defensa les poden exercir els advocats de la Generalitat llevat que les entitats esmentades disposin de serveis jurídics propis, establerts per disposició legal expressa o per decret del Govern (art. 6 de la Llei 7/1996 i 34 del Decret 106/2024, de l'11 de juny, pel qual s'aprova el Reglament dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), i excepcionalment també es poden contractar externament amb subjecció a la legislació de contractació pública (art. 38 del Decret 106/2024).

Pel que fa al règim de contractació aplicable a aquests serveis i atès que, com veurem, l'article 11 de la LCSP no els ha exclòs de la seva aplicació, els serà aplicable la normativa vigent de contractació pública en funció de la naturalesa jurídica del subjecte contractant. D'una banda, les administracions públiques territorials i les entitats del sector públic que l'article 3.2 de la LCSP qualifica com a administració pública estan plenament subjectes a totes les disposicions de la LCSP,⁶ mentre que la resta d'entitats del sector públic hi estan subjectes de manera gradual en funció de si són o no poder adjudicador⁷ segons l'article 3.3 de la LCSP.⁸

6. Les entitats del sector públic que són Administració pública als efectes de la LCSP i que estan subjectes a totes les seves prescripcions són, a banda de les administracions públiques territorials estatal i autonòmiques, els organismes autònoms, les universitats públiques i les autoritats administratives independents; les entitats de la Seguretat Social; les diputacions forals i les juntes generals dels territoris històrics del País Basc, i els consorcis que no es financien amb ingressos de mercat.

7. L'article 3.3 de la LCSP qualifica com a poder adjudicador: les mútues col·laboradores de la Seguretat Social; les fundacions públiques que compleixin els requisits de l'article 3.1 de la LCSP; totes les entitats que no siguin ni administracions territorials ni mútues ni fundacions públiques, creades per a satisfer interessos públics que no tinguin finalitat industrial o mercantil, en què un o més poders adjudicadors financin majoritàriament la seva activitat, en controlin la gestió o nomenin la majoria dels membres dels seus òrgans de govern; les associacions constituïdes per les entitats anteriors. El seu règim de contractació és el previst en els articles 316 i següents de la LCSP, de manera que la preparació i l'adjudicació queden subjectes a les previsions de la LCSP pel que fa als contractes harmonitzats, i els efectes i l'extinció es regeixen pel dret privat. En relació amb els contractes no harmonitzats amb un valor estimat inferior a 40.000 € per a obres, concessions d'obres i concessions de serveis, o bé inferiors a 15.000 € per a serveis i subministraments, es podrà utilitzar l'adjudicació directa. Per als d'un valor estimat superior a 40.000 € però inferior a 5.350.000 € per a obres, concessions d'obres i concessions de serveis, i superior a 15.000 € però inferior a 214.000 € per a serveis i subministraments, es poden emprar tots els procediments previstos en la LCSP llevat del procediment negociat sense publicitat, que només es pot utilitzar en els casos previstos en l'article 168 de la LCSP.

8. Les entitats del sector públic que no són poder adjudicador han de subjectar la seva contractació als articles 321 i 322 de la LCSP. En aquest cas, han d'aprovar unes instruccions internes per a donar compliment als principis de publicitat, concurrència, transparència, confidencialitat, igualtat i no discriminació

La subjecció a la LCSP de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa comporta planificar-los, d'acord amb els criteris de programació i planificació de cada administració o entitat, per tal de valorar si es porta a terme un sol contracte o diversos, o bé si es poden fer lots o no, en funció de la quantia, de l'àmbit territorial i de les especialitats que s'han de cobrir. Naturalment, el volum d'assumptes de cada administració pública o entitat serà també determinant en aquesta planificació. En l'elecció del procediment d'adjudicació caldrà tenir en compte que els serveis jurídics de representació i defensa tenen la consideració de prestació intel·lectual, per la qual cosa, d'entrada, es podrà optar entre el procediment obert ordinari, el procediment obert simplificat (tenint en compte que, en el cas que hi hagi criteris d'adjudicació avaluable segons un judici de valor, la seva ponderació no pot superar el 45% de la puntuació d'acord amb l'article 149.1*b* de la LCSP) i el procediment restringit (recordem que l'article 160.4 de la LCSP estableix que aquest procediment és especialment adequat per a serveis intel·lectuals d'una complexitat especial). D'altra banda, també es pot fer ús dels procediments negociats amb o sense publicitat, d'acord amb els articles 167 i 168 de la LCSP. En qualsevol cas, es tracta de contractes de serveis i, per tant, d'acord amb l'article 29 de la LCSP la seva durada no pot superar els cinc anys, incloent-hi les pròrrogues, ja que, d'altra banda, és un contracte que no requereix una inversió que pugui justificar el seu perllongament ni és un contracte de serveis relatiu als serveis a les persones.

Aquest límit temporal del contracte de serveis planteja un primer problema: molt sovint es desconeix la durada total del procediment judicial. Tot i que es pot fer un càlcul aproximatiu, en ocasions la durada es pot perllongar més de cinc anys i, per tant, caldrà tornar a licitar i adjudicar un nou contracte, i això pot comportar un canvi en la persona o en el despatx que porta la defensa jurídica davant dels tribunals, fet que pot afectar la relació de confiança entre client i advocat o la qualitat del servei.

En algun cas es pot optar també per la contractació menor, per raons d'urgència o si es preveu que la durada del servei serà inferior a l'any. Per exemple, en una instrucció penal és possible que inicialment s'hagi optat per una contractació menor, preveient que la instrucció serà inferior a l'any o que acabarà amb un arxivament, però posteriorment la instrucció es pot perllongar més d'un any o, contràriament al previst, pot acabar amb l'obertura d'un judici oral, i, a més, durant la fase d'instrucció s'han d'anar fent actuacions periòdiques (compareixences, escrits, recursos de súplica, etc.) i, per tant, pagaments periòdics. També les actuacions davant del Tribunal de Comptes presenten una gran incertesa pel que fa a la seva durada i si posteriorment acabaran en la jurisdicció penal o no. Un altre supòsit és, quan hi ha diverses persones investigades, que el procediment s'acabi arxivant per a algunes però, en canvi, continuï obert per a d'altres.

i adjudicació a la millor oferta, en els termes establerts en l'article 145 de la LCSP o bé, alternativament, per als contractes d'un valor estimat inferior a 40.000 € per a obres, concessions d'obres i concessions de serveis i de 15.000 € per a serveis i subministraments, es podrà emprar l'adjudicació directa i, per als d'un valor estimat superior a aquests imports, caldrà respectar les regles previstes en l'article 321.2*b* de la LCSP. En tot cas, els efectes i l'extinció es regeixen pel dret privat.

La incertesa en la durada i en l'esdevenir del procés judicial genera dificultats per a les administracions públiques a l'hora d'escollir el procediment més adequat, ja que tant la durada com el preu són molt indeterminats. Així, per exemple, en el cas que el procediment penal pugui quedar arxivat en pocs mesos, podria ser suficient una contractació menor de manera puntual; en canvi, en altres casos en què una instrucció pugui desembocar finalment en un procediment penal de gran complexitat, caldrà pensar en una adjudicació mitjançant un procediment obert, restringit o negociat, per exemple.

Des de la perspectiva de la simplificació, els sistemes de racionalització de la contractació pública, ja sigui la compra centralitzada, els sistemes dinàmics d'adquisició o la centralització de la contractació en un òrgan especialitzat, són una alternativa als procediments ordinaris. En l'àmbit de les administracions públiques catalanes existeixen actualment tres òrgans especialitzats: la Comissió Central de Subministraments, el Consorci de Serveis Universitaris de Catalunya i la Central de Compres del Món Local, gestionada per l'Associació Catalana de Municipis. Tot i la simplificació que comporta l'ús d'aquestes tècniques, cal tenir en compte també el problema de la durada, ja que, com en els procediments d'adjudicació obert o restringit, també en aquest cas els contractes no poden excedir del límit de quatre anys de durada, d'acord amb l'article 219 de la LCSP. En canvi, com a avantatge, es tracta de procediments que no comprometen el pressupost i que agiliten i simplifiquen molt el procediment mitjançant els acords marc i la contractació basada.

A banda de la durada i la indeterminació del preu, el segon problema que plantegen aquests contractes és el relacionat amb el pagament del contracte, ja que la despesa plurianual no pot superar els quatre exercicis pressupostaris, d'acord amb l'article 36.3 del text refós de la Llei de finances de Catalunya, i els procediments judicials es poden perllongar més enllà d'aquest termini.

D'altra banda, cal tenir en compte que la prestació de serveis jurídics de representació i defensa pot ser un contracte de tracte successiu en què s'hagin de fer pagaments periòdics en funció dels tràmits processals que es vagin succeint, i la planificació d'aquests pagaments pot resultar complicada perquè dependrà del progrés, habitualment irregular, del procediment judicial.

En l'àmbit privat sovint els serveis jurídics de representació i defensa es retribueixen mitjançant la modalitat de la *quota litis*, és a dir, mitjançant un acord entre advocat i client pel qual la retribució de l'advocat és un percentatge del resultat del procés, ja sigui una quantitat en diners o uns beneficis determinats. Es podria pensar, doncs, en un pagament per resultat, que, tot i que d'entrada podria semblar que no encaixa amb el concepte de *preu cert* establert en la LCSP, hi podria trobar cobertura en la mesura que el preu seria determinable o previsible en funció dels criteris establerts prèviament (Gimeno Feliú, 2023).

En tercer lloc, pot ser que la provisió del servei presenti unes característiques particulars o excepcionals que l'exclouen dels serveis ordinaris, ja sigui perquè té caràcter puntual, perquè afecta càrrecs directius o alts funcionaris (situacions de conflicte d'interès, raons d'unitat estratègica processal o relacions de confiança entre advocat i client), per raó de l'especialització (àmbits en què es requereix un coneixement especialitzat, com el dret informàtic i la ciberseguretat, el dret aeronàutic, el dret penal vinculat a l'exercici de càrrecs i funcions públiques, els procediments jurisdiccionals davant del Tribunal de Comptes, el dret inter-

nacional, etc.) o, simplement, per l'aparició d'una necessitat immediata i urgent de defensa no prevista individual o col·legiada de durada indeterminada (per exemple, diligències prèvies o actuacions reservades, procediments d'instrucció penal contra determinats funcionaris o càrrecs directius o electes, procediments judicials que poden afectar el patrimoni personal o familiar dels funcionaris o càrrecs públics o la seva esfera privada, querelles que afecten indistintament persones públiques i privades, etc.).

Un darrer element que cal analitzar, cabdal en la relació entre advocat i client, és la relació de confiança. Ara bé, aquesta relació se sol fonamentar en criteris totalment subjectius, per la qual cosa és molt difícil poder-la valorar a través de l'establiment d'uns criteris de solvència tècnica objectius i preestablerts.

Tenint en compte tots aquests factors (la durada del contracte, el caràcter plurianual de la despesa, la indeterminació del preu o la seva fixació diferida, els pagaments periòdics o a l'avançada, la possibilitat d'un pagament per resultats, l'especialització, la urgència, la possibilitat d'un conflicte d'interès, la defensa col·legiada o unitària, o, fins i tot, drets de propietat intel·lectual derivats del disseny de l'estratègia processal), tant les juntes consultives de contractació com la doctrina s'han posicionat i ofereixen diferents solucions per a la contractació d'aquests serveis per les administracions públiques.

3. ELS ARGUMENTS DEL DEBAT SOBRE L'ÚS DE PROCEDIMENTS DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA EN LA DEFENSA JURÍDICA

La doctrina i les juntes consultives de contractació estatal i autonòmiques mantenen posicions molt polaritzades sobre la provisió dels serveis de representació i defensa jurídica mitjançant procediments de contractació pública.

D'una banda, la Junta Consultiva de Contractació d'Aragó considera totalment exclosa de la LCSP la contractació dels serveis de defensa i representació judicial. El fonament jurídic d'aquest posicionament, com veurem, és el dret europeu, del qual es fa desprendre un mandat de no subjecció, de compliment obligatori per al legislador estatal. Aquest posicionament ha tingut una plasmació legislativa en la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre, de modificació de la Llei 2/2018, del 13 d'abril, de contractes públics de Navarra, que ha introduït una lletra *l* en l'article 7.1 d'aquesta llei. Tanmateix, el Tribunal Constitucional (TC), mitjançant la STC 65/2024, de l'11 d'abril, que ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president de l'Estat contra l'esmentada Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre, ha establert que, en tot cas, la configuració de l'àmbit objectiu de la LCSP i, per tant, la determinació de quins serveis queden subjectes a la legislació de contractació pública, corresponen al legislador estatal bàsic, de manera que la introducció d'exclusions a aquesta subjecció resta vedada als legisladors autonòmics o forals. En conseqüència, el TC ha declarat la inconstitucionalitat del precepte de la Llei navarresa que establia l'exclusió de la contractació de serveis de defensa jurídica de la legislació de contractació pública.

D'altra banda, la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat i les juntes consultives de contractació de Canàries i Catalunya consideren que correspon al legislador estatal, en el moment de la transposició de les directives europees de contractació pública,

determinar l'exclusió o no d'aquests serveis de la legislació de contractació pública, sense que del dret europeu es pugui desprendre un mandat imperatiu adreçat al legislador intern en un sentit o en un altre, sinó que aquest disposa d'una facultat potestativa per a decidir, en el moment de la transposició, per quina de les dues opcions opta. Un cop presa la decisió, és obligatòria per a la resta de poders públics. Comencem per analitzar, doncs, la transposició efectuada.

3.1. LA TRANSPOSICIÓ DEL DRET EUROPEU SOBRE CONTRACTACIÓ PÚBLICA. ELS ARTICLES 10 I 11.3 I 19.2D DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE I 11.3 I 19.2D DE LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

L'article 10 de la Directiva 2014/24, del Parlament i del Consell, sobre contractes públics, estableix la llista de serveis exclosos de la contractació pública. De manera específica, la lletra *d* de l'article esmenta: *a*) els serveis d'arbitratge i de conciliació i *b*) qualsevol dels serveis jurídics següents:

i) La representació legal d'un client per un advocat en el sentit de l'article 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consell en: un arbitratge o una conciliació celebrada en un estat membre, un tercer país o davant d'una instància internacional de conciliació o arbitratge, o un procediment judicial davant dels òrgans jurisdiccionals o les autoritats públiques d'un estat membre, un tercer país o davant d'òrgans jurisdiccionals o institucions internacionals.

ii) L'assessorament jurídic prestat com a preparació d'un dels procediments esmentats en el punt *i* d'aquesta lletra o quan hi hagi una indicació concreta i una alta probabilitat que l'assumpte sobre el qual s'assessorarà serà objecte d'aquests procediments, sempre que l'assessorament el presti un advocat en el sentit de l'article 1 de la Directiva 77/249/CEE.

iii) Els serveis de certificació i autenticació de documents que hagin de ser prestats per un notari.

iv) Els serveis jurídics prestats per administradors, tutors o altres serveis jurídics els proveïdors dels quals siguin designats per un òrgan jurisdiccional de l'estat membre en qüestió o siguin designats per llei per a desenvolupar funcions específiques sota la seva supervisió.

v) Altres serveis jurídics que estiguin relacionats, fins i tot de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic.

En la LCSP, el legislador estatal ha transposat parcialment aquesta exclusió, de manera que si bé ha exclòs de l'àmbit objectiu del contracte de serveis els serveis d'arbitratge i de conciliació (art. 11.3 de la LCSP), no fa cap esment, en canvi, dels serveis jurídics del segon apartat de la lletra *d* de l'article 10 de la Directiva.

Ara bé, després de definir els contractes de serveis com els que tenen per objecte les prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o les adreçades a l'obtenció d'un resultat d'una obra o un subministrament, incloent-hi aquells en els quals l'adjudicatari s'obligui a executar el servei de manera successiva i per un preu unitari, i excloent-ne els que impliquin l'exercici de l'autoritat inherent als poders públics (art. 17 de la LCSP), delimita els

contractes subjectes a la regulació harmonitzada en funció de dos paràmetres: que es tracti de contractes d'obres, subministraments, serveis, concessió d'obres o concessió de serveis, i que tinguin un valor estimat igual o superior als llindars establerts en la Llei (art. 19 de la LCSP).

Tanmateix, l'article 19.2e de la LCSP exclou de la consideració de contracte harmonitzat, amb independència del seu valor estimat, els contractes que tinguin per objecte qualsevol dels serveis jurídics següents:

— La representació i defensa legal d'un client per un procurador o un advocat, ja sigui en un arbitratge o una conciliació celebrada en un estat o davant d'una instància internacional de conciliació o arbitratge, ja sigui en un procediment judicial davant dels òrgans jurisdiccionals o les autoritats públiques d'un estat o davant d'òrgans jurisdiccionals o institucions internacionals.

— L'assessorament jurídic prestat com a preparació per a un dels procediments esmentats en l'apartat anterior de la lletra e, o quan existeixi una alta probabilitat que l'assumpte sobre el qual s'assessora sigui objecte d'aquests procediments, sempre que l'assessorament el presti un advocat.

— Els serveis de certificació i autenticació de documents que hagin de ser prestats per un notari públic.

— Els serveis jurídics prestats per administradors, tutors o altres serveis jurídics els prestadors dels quals siguin designats per un òrgan jurisdiccional o siguin designats per llei per a desenvolupar funcions específiques sota la seva supervisió.

— Altres serveis jurídics que estiguin relacionats, fins i tot de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic.

La definició d'aquests serveis jurídics és coincident amb la continguda en la lletra d de l'article 10 de la Directiva. La consideració de contractes de serveis no harmonitzats resideix en la seva manca d'interès comunitari, ja que es tracta de serveis vinculats a l'exercici de potestats públiques (la potestat jurisdiccional) i amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitució espanyola [CE]).

Per la seva banda, l'annex IV de la LCSP inclou els serveis jurídics diferents dels previstos en l'article 19.2e de la LCSP en el conjunt de serveis socials i altres serveis especials que estan subjectes a la regulació harmonitzada en el cas que tinguin un valor estimat igual o superior a set-cents cinquanta mil euros. A aquests serveis, atès que es tracta de prestacions de caràcter intel·lectual, també els seria aplicable el que disposa l'article 145.4 de la LCSP, en el sentit que els criteris relacionats amb la qualitat han de representar, com a mínim, el 51 % de la puntuació assignable en la valoració de les ofertes, sens perjudici del que estableix l'article 146.2a de la LCSP (és a dir, la prioritització de l'ús de percentatges o fórmules i, quan escaigui, del nomenament d'un comitè d'experts).⁹ En canvi, quan no són serveis de caràcter cultural, social, sanitari o educatiu, no els és aplicable el que disposa la disposició addicional

9. Segons l'annex IV de la LCSP, els serveis jurídics a què es refereix són els compresos en els CPV 79100000-5 a 79140000-7 i 75231100-5, que inclouen els serveis d'assessoria i representació jurídica (no judicial) i els d'assessorament i informe, així com els serveis administratius que es relacionin amb tribunals de justícia.

quaranta-setena de la LCSP sobre la possibilitat de regular un règim simplificat de contractació pública per a aquests serveis.

Finalment, cal fer esment del Reial decret llei 3/2020, de mesures urgents per a la transposició de les directives europees de contractació pública en els anomenats *sectors exclosos* i en l'àmbit de les assegurances i dels litigis fiscals, l'article 20c del qual estableix de manera expressa que a les entitats públiques que exerceixen les activitats compreses en els articles 8-14 del Reial decret llei en els sectors de l'aigua, el gas i la calefacció, l'electricitat, els serveis de transport, ports i aeroports, els serveis postals i la prospecció i extracció de petroli, gas, carbó i altres combustibles sòlids, no se'ls aplica el reial decret llei esmentat pel que fa als serveis jurídics següents:

— La representació i defensa legal d'un client per un procurador o un advocat, ja sigui en un arbitratge o en una conciliació celebrada en un estat o davant d'una instància internacional de conciliació o arbitratge, ja sigui en un procediment judicial davant dels òrgans jurisdiccionals o les autoritats públiques d'un estat o davant d'òrgans jurisdiccionals internacionals.

— L'assessorament jurídic prestat com a preparació d'algun dels procediments esmentats o quan existeixi una alta probabilitat que l'assumpte sobre el qual s'assessora sigui objecte d'aquests procediments, sempre que l'assessorament el presti un advocat.

— Els serveis de certificació i autenticació de documents que hagin de ser prestats per un notari públic.

— Els serveis jurídics prestats per administradors, tutors o altres serveis jurídics els prestadors dels quals hagin estat designats per un òrgan jurisdiccional o per la llei per a desenvolupar funcions específiques sota la supervisió d'un òrgan jurisdiccional.

— Altres serveis jurídics que estiguin relacionats, fins i tot de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic.

En aquest cas, per tant, i a diferència de la LCSP, el legislador sí que ha optat per excloure aquests serveis de l'àmbit d'aplicació del Reial decret llei.

Per tant, en una primera conclusió es pot afirmar que la contractació de serveis jurídics de representació i defensa jurídica processal de les administracions públiques:

a) Està subjecta a la LCSP, si bé, amb independència del seu import, no té el caràcter d'harmonitzada i, per tant, no caldrà publicar l'anunci de licitació al *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE), amb l'excepció dels serveis previstos en l'annex IV de la LCSP.

b) Els contractes de serveis jurídics compresos en l'annex IV de la LCSP, diferents dels previstos en l'article 19 (és a dir, els serveis d'assessoria i representació jurídica, l'assessorament i informe i els serveis administratius que es relacionin amb els tribunals de justícia), sí que poden tenir la consideració de contractes harmonitzats si el seu valor estimat és igual o superior a set-cents cinquanta mil euros i s'han de contractar amb criteris de qualitat.

c) La contractació de serveis jurídics de representació i defensa de les entitats que exerceixen activitats compreses en els articles 8-14 del Reial decret llei 3/2020 no estan subjectes a la legislació sobre sectors exclosos.

Ara bé, aquesta interpretació no és pacífica, ja que, com hem dit, un sector de la doctrina defensa l'exclusió de la contractació d'aquests serveis de la LCSP amb fonament, precisament, en la Directiva europea de contractació pública.

3.2. ELS ARGUMENTS PER A L'EXCLUSIÓ DE LA CONTRACTACIÓ DELS SERVEIS JURÍDICS DE REPRESENTACIÓ I DEFENSA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

En contra de la interpretació anterior cal esmentar l'Informe 1/2023, del 14 de febrer, de la Junta Consultiva d'Aragó, així com els articles del professor Gimeno Feliú (Gimeno, 2023), que sostenen la no subjecció d'aquests serveis a la legislació de contractació pública per aplicació directa de la Directiva de contractació pública.

L'Informe de la Junta Consultiva d'Aragó 1/2023, del 14 de febrer, sobre la possible subjecció de la contractació dels serveis de representació i defensa en judici de les administracions públiques, així com l'assessorament previ, a les previsions de la LCSP, arriba a la conclusió que aquests serveis, que «es refereixen exclusivament als serveis prestats per advocats en qualsevol àmbit o especialitat del dret, no tenen la consideració de contracte públic» (la traducció és nostra), ja que segons la seva opinió estan exclosos de la LCSP i la seva naturalesa ha de ser la de contracte privat.

L'argumentació de l'Informe es fonamenta en el fet que la Directiva exclou aquests serveis, com hem vist, de l'àmbit d'aplicació de la normativa europea de contractació, la qual cosa comporta, a parer seu, l'exclusió d'aquesta «categoria o concepte» contractual; així, «igual que el Reial decret llei 3/2020 ha exclòs els sectors especials de l'àmbit d'aplicació de la legislació de contractes del sector públic, ja que són categories o conceptes europeus» (la traducció és nostra), el mateix seria aplicable a la contractació dels serveis jurídics, que també constitueixen una categoria o un concepte europeu exclòs de l'aplicació.

Segons l'Informe, si el legislador espanyol hagués volgut incloure les activitats de defensa jurídica en processos jurisdiccionals en l'àmbit de la LCSP, ho hauria d'haver explicitat expressament i haver-ho justificat. La previsió de l'article 19, que configura aquesta contractació com a no harmonitzada, tal com ja hem dit, no implica que estigui subjecta a la LCSP. L'exclusió, a més, ha d'operar en tot el territori de l'Estat, ja que és conseqüència de l'aplicació de normes europees.

Aquest informe, de fet, reproduïx l'argumentació del professor Gimeno Feliú, basada en el dret europeu. Segons el seu parer, l'activitat de defensa jurídica és una activitat exclosa de la Directiva 2006/123, de serveis públics, i, per tant, no constitueix una activitat civil o mercantil. A més a més, està vinculada directament amb la protecció del dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la CE), es basa en la relació de confiança entre advocat i client i comporta la prestació d'una activitat susceptible de ser protegida pel dret de propietat intel·lectual i, per tant, exclosa de concurrència pública. En aquest sentit, esmenta que diversos estats membres, com França, Itàlia i Alemanya, han exclòs la contractació de serveis jurídics de representació i defensa de l'àmbit d'aplicació de la legislació de contractes. Per aquest motiu, arriba a la conclusió que la transposició de la Directiva europea de contractació

pública no s'ha dut a terme correctament i que, per tant, cal aplicar-la directament en virtut de l'anomenat *efecte directe*, la qual cosa comporta la no subjecció dels serveis de representació i defensa processal a la normativa de contractació pública (Gimeno, 2023).

3.3. ELS ARGUMENTS A FAVOR DE LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC: LA SUBJECCIÓ DE LA CONTRACTACIÓ DE SERVEIS JURÍDICS DE REPRESENTACIÓ I DEFENSA A LA LEGISLACIÓ DE CONTRACTES PÚBLICS ÉS POTESTAT DEL LEGISLADOR INTERN

Enfront de la interpretació anterior, dues juntes consultives de contractació han afirmat que la subjecció de la contractació de serveis jurídics de representació i defensa a la LCSP. Es tracta de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat, en els informes 4/2019, 52/2020 i 27/2023, entre d'altres, i de la Junta Consultiva del Govern de Canàries, en l'Informe 5/2022, del 31 de maig.

La Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat emet el seu Informe 4/2019 a sol·licitud de la Diputació Provincial de Guadalajara. En aquest informe, la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat acaba afirmant, en primer lloc, que la contractació de serveis de defensa legal d'una administració pública no es pot considerar un contracte harmonitzat i, per tant, el seu règim jurídic ve determinat pels criteris de la comunicació interpretativa de la Comissió sobre el dret comunitari aplicable en l'adjudicació de contractes no coberts o només parcialment coberts per les directives europees de contractació pública (publicada al DOUE de l'1 d'agost de 2006). Per a la Junta estatal, el fet que la Directiva europea hagi exclòs els contractes de serveis de defensa legal de l'àmbit d'aplicació de la Directiva comporta que aquests serveis han de quedar exclosos de la contractació harmonitzada, sigui quin sigui el valor estimat, però això no obliga el legislador espanyol a excloure en tot cas aquests contractes de la legislació interna de contractació pública, ans al contrari: el legislador intern gaudeix de la potestat de permetre que quedin subjectes a la seva regulació sempre que quedin exclosos de la regulació harmonitzada. Distingeix, per tant, entre subjecció a la legislació de contractes públics i subjecció a la normativa sobre contractació pública harmonitzada.

En conseqüència, per a la Junta Consultiva estatal, la subjecció o no de la contractació dels serveis de defensa jurídica a la LCSP és potestativa i el legislador intern gaudeix de la possibilitat d'escollir, de manera que, sigui quina sigui l'opció escollida, no es pot considerar que sigui una transposició incorrecta de la Directiva. En el mateix sentit s'ha pronunciat el TC en la STC 68/2021, del 18 de març.

En segon lloc, pel que fa al règim jurídic aplicable a aquests serveis, l'Informe conclou que la seva contractació es pot dur a terme mitjançant qualsevol dels procediments regulats per la LCSP, si bé aconsella tenir en compte el conjunt de procediments en els quals seran necessaris aquests serveis i la quantia global del seu import, així com la durada prevista del contracte i que s'han de respectar, en la contractació, els principis de publicitat i concurrència. Cal assenyalar que, en els fonaments jurídics, l'Informe considera perfectament admissible l'ús del procediment negociat sense publicitat regulat en l'article 168*b*.1 de la LCSP, és a dir, per raons «d'imperiosa urgència», tot i que descarta l'ús del contracte menor.

No obstant això, en tercer lloc l'Informe conclou que es poden contractar serveis de defensa jurídica per a un cas concret en què es requereixi una determinada especialització o que presentin una singularitat específica, sempre que es justifiqui en l'expedient.

Per tant, en definitiva, aquest informe admet l'adjudicació directa del contracte tant mitjançant un procediment negociat sense publicitat per raons d'urgència imperativa com mitjançant una contractació menor, sense obviar, però, els procediments ordinaris regulats per la LCSP.

Aquest criteri, que d'entrada sembla bastant flexible i que permetria donar cobertura puntual a les necessitats de contractar determinats serveis de defensa jurídica especialitzats o extraordinaris basats en una relació de confiança (tot i que no resol el problema de la durada ni el dels pagaments a la bestreta o per resultats), és modificat parcialment en el posterior Informe 52/2020, en què la Junta estatal manté una posició més restrictiva en relació amb l'ús del procediment negociat sense publicitat i de la contractació menor.

L'Informe 52/2020 s'emet en relació amb una consulta de l'Ajuntament de Vila-real, el qual presenta una elevada litigiositat en matèria urbanística que requereix, en conseqüència, la contractació amb diversos lletrats del servei de defensa en judici. La consulta, en concret, fa referència a la possibilitat de contractar, de manera conjunta, els serveis de defensa lletrada a través d'un procediment negociat sense publicitat, atesa la relació *intuitu personae* entre l'advocat i el seu client, i, si això no fos possible, pregunta com es podria reflectir aquesta relació especial entre advocat i client en el plec de clàusules administratives particulars. L'entitat consultant al·lega el dret a la lliure elecció de l'advocat defensor i la relació de confiança entre advocat i client com a elements que dificulten la descripció objectiva de la qualitat esperada dels serveis que s'hagin de prestar. A favor de la seva interpretació, al·ludeix a l'Informe 4/2019, en el qual la Junta estatal afirma que si el contracte manca d'interès per als operadors econòmics d'altres estats membres, seria admissible prescindir del requisit de publicitat i limitar el nombre d'empreses a les quals es demani oferta (Informe 4/2019, p. 7).

En l'informe de resposta, la Junta estatal reitera que els contractes de serveis de defensa jurídica mai no poden estar subjectes a regulació harmonitzada, tot i que el legislador europeu ha considerat que correspon als legisladors nacionals determinar si els serveis jurídics de representació i defensa han de quedar subjectes o no a les normes d'adjudicació dels contractes públics. En conseqüència, si el legislador intern opta per establir la seva subjecció, això no es pot considerar que constitueixi una transposició incorrecta. L'Informe de resposta fa esment de la STJUE del 6 de juny de 2019, dictada amb relació a la decisió prejudicial formulada sobre la validesa de l'article 10c i d de la Directiva 2014/24/UE, i l'exclusió que regula la normativa belga de transposició de les disposicions de la Directiva 2014/24/UE respecte de determinats serveis jurídics dels procediments d'adjudicació de contractes públics.

A continuació, la Junta analitza si seria possible emprar el procediment negociat sense publicitat regulat en l'article 168b.1 de la LCSP. Parteix de la consideració d'aquest procediment com a no ordinari i, per tant, d'ús limitat, i arriba a la conclusió que aquest procediment només es podrà emprar en els supòsits recollits expressament en l'article 168 de la LCSP, per la qual cosa «aparentment, la contractació ordinària i conjunta dels serveis de defensa jurídica de la corporació no encaixaria amb cap dels supòsits enumerats en l'article 168 de la LCSP, raó per la qual no es podria admetre el recurs a aquest tipus de procediment amb caràcter general» (la traducció és nostra), i així ho afirma en la primera conclusió de l'Informe.

No obstant això, en segon lloc assenyala que aquest procediment només es podria utilitzar en supòsits excepcionals i veritablement singulars i sempre que s'hagi justificat adequadament en els supòsits enumerats en l'article 168 de la LCSP i deixant-ne constància en l'expedient, de manera que no tanca totalment la porta a aquesta possibilitat.

Pel que fa a la segona consulta que se li havia formulat, que era com es podria reflectir en els plecs dels procediments ordinaris de selecció del contractista el caràcter *intuitu personae* d'aquests contractes, la Junta estatal conclou que «[l]es normes de la LCSP aplicables amb caràcter general al contracte de serveis permeten acomodar els plecs dels contractes de serveis jurídics a les peculiaritats pròpies de la relació *intuitu personae* que s'estableix entre advocat i client» (la traducció és nostra), sense més especificacions.

I, finalment, pel que fa a la contractació menor, conclou que es podrà emprar en els supòsits i amb els límits, els requisits i les condicions establerts amb caràcter general en la LCSP.

Posteriorment, mitjançant l'Informe 27/2023, emès a sol·licitud de la Universitat Politècnica de Madrid, la Junta estatal es reafirma en la seva posició. En el seu escrit de consulta, la Universitat Politècnica de Madrid reproduïx els arguments de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Govern d'Aragó en el sentit que el legislador intern hauria d'haver explicat i justificat millor la subjecció dels serveis de representació i defensa judicial als procediments de la LCSP. En la seva resposta, la Junta confirma que els contractes de serveis jurídics d'assessorament i representació judicial prestats per advocats estan subjectes a la LCSP, malgrat que estiguin exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2014/24. Això és degut, afirma, al fet que el legislador intern ha optat, fent ús de la seva facultat de transposició, per aplicar-los el règim jurídic dels contractes no subjectes a regulació harmonitzada (art. 19 de la LCSP). D'altra banda, i reiterant el que ja havia expressat en l'Informe 52/2020, considera que la relació de confidencialitat entre advocat i client es pot reflectir en el contracte mitjançant els plecs de clàusules administratives particulars del contracte, però tampoc específica com fer-ho.

En una línia semblant s'ha manifestat la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Govern de Canàries en l'Informe 5/2022, emès a sol·licitud de la Direcció General de Patrimoni i Contractació. D'aquest informe, però, convé destacar dues qüestions: que, en la seva argumentació, parteix de la interpretació del professor Gimeno Feliú que ja hem exposat i, en segon lloc, que qualifica de poc clars els informes de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat. El seu argument difereix del de les juntes estatals, ja que es fonamenta en el fet que, atès que la LCSP exclou els contractes de serveis de defensa legal de la regulació harmonitzada però no estableix cap normativa específica per a aquests contractes, només és possible una solució: que estiguin subjectes a la LCSP.

3.4. LA NECESSITAT D'ADAPTAR LA NORMATIVA DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA A LES CARACTERÍSTIQUES DELS SERVEIS DE DEFENSA JURÍDICA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

En aquest apartat exposarem els arguments de l'Informe 21/2023 de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, la qual, tot i que considera que aquests contractes estan subjectes a la LCSP, també desaconsella «l'aplicació sense matisos de la normativa de

contractació pública» i, per tant, considera «del tot necessari que el legislador —ja sigui l'estatal o l'autonòmic— competent en la transposició i el desplegament del dret comunitari de contractació pública reguli les especialitats necessàries, ateses les característiques distintives d'aquests serveis».

D'entrada, la junta catalana fa referència a dos precedents que reforcen el seu posicionament. El primer és el seu Informe 1/2016 (pàgina 3), en el qual va tenir ocasió d'analitzar l'efecte directe de la Directiva 2014/24/UE de contractació pública un cop finalitzat el termini per a la seva transposició sense que s'hagués dut a terme. En aquest informe va afirmar que les disposicions de la Directiva relatives a les exclusions, que determinen el seu àmbit d'aplicació objectiu, no requerien estrictament la transposició i tenien efecte directe, de manera que els *contractes públics* a què al·ludeixen quedaven fora del seu àmbit d'aplicació sense necessitat de cap actuació per part dels estats membres, i assenyalava també que «atès que aquests preceptes de la Directiva inclouen alguns serveis que el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSP) no exclou del seu àmbit d'aplicació, aquests serveis continuen estant subjectes al TRLCSP —la qual cosa, evidentment, no és contrària a la Directiva—, si bé no han de tenir la consideració de contractes subjectes a regulació harmonitzada, amb independència del seu valor estimat, ja que, com s'ha dit, no hi estan subjectes d'acord amb la nova directiva».

Aquest posicionament es reitera en l'Informe 21/2023, i, precisament, és el que ha recollit el legislador estatal en la LCSP.

En segon lloc, l'Informe (pàgina 6) fa referència a la STC 68/2021, del 18 de març, ja esmentada en aquest article, per la qual s'estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la LCSP. Aquesta sentència apunta, en relació amb la impugnació de preceptes relatius a la delimitació i configuració dels contractes del sector públic i els seus elements essencials, que «el recurrent critica el legislador estatal per dur a terme, a través de l'art. 11 LCSP, una transposició defectuosa de les directives de contractació pública europees, en no excloure i regular els contractes que tinguin per objecte serveis jurídics [art. 19.2e LCSP]» (la traducció és nostra), però, en canvi, el TC afirma que «la regulació dels contractes que tenen per objecte la prestació de serveis jurídics obeeix als sols efectes de la seva exclusió dels contractes subjectes a regulació harmonitzada, en sintonia amb l'art. 10 d) de la Directiva 2014/24/UE» (la traducció és nostra).

L'Informe de la Junta catalana assenyalava en la pàgina 7 que els serveis jurídics que tinguin per objecte la representació legal o l'assessorament jurídic estan subjectes a la LCSP, si bé en cap cas tenen la consideració de contractes subjectes a regulació harmonitzada, i diu que aquest fet obeeix a la possibilitat deixada per la Directiva als legisladors interns, tot i que, anuncia, «al marge de la valoració que pugui fer-se d'aquesta opció, les característiques d'aquests serveis semblen abocar a la necessitat que es regulin especialitats per a aquests contractes, com més endavant s'apuntarà».

Dit això i després d'esmentar els diferents informes i pronunciaments de la Junta estatal i de les altres juntes que ja hem esmentat, en el punt IV de l'Informe s'analitzen els diferents procediments de contractació aplicables, tenint present l'especial relació de confiança entre advocat i client, i, tot fent remissió als informes de la Junta estatal, igualment s'esmenten tant els procediments ordinaris com el procediment negociat sense publicitat, sense excloure tampoc la contractació menor.

Pel que fa a les particularitats d'aquests contractes, l'Informe destaca la solvència necessària per a garantir la capacitat tècnica i la possibilitat de valorar l'experiència com a criteri d'adjudicació, i esmenta la Resolució del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC) 244/2021, del 5 de març. Pel que fa a la durada, assenyala la manca d'una disposició en la LCSP que tingui en compte la possibilitat d'adaptar la durada del contracte a les necessitats que s'han de cobrir (aspecte que constitueix un dels principals problemes per a la contractació d'aquests serveis, tal com ja hem exposat). En relació amb el pagament del preu, s'apunta, com una de les possibilitats, el pagament per resultats, que permetria que el preu consistís en un percentatge del resultat del procés (*quota litis*).

En conclusió, doncs, l'Informe, malgrat considerar correcta la transposició legislativa duta a terme en la LCSP, palesa la necessitat d'una adaptació legislativa i deixa oberta la possibilitat tant al legislador estatal com a l'autonòmic.

4. DELIMITACIÓ DE LA NORMATIVA BÀSICA EN MATÈRIA DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA: LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 65/2024, DE L'11 D'ABRIL

4.1. LA DISTRIBUCIÓ CONSTITUCIONAL I ESTATUTÀRIA DE COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE CONTRACTACIÓ PÚBLICA

Arribats a aquest punt, un element clau és determinar si la regulació de les necessàries especialitats que adaptin la contractació dels serveis de representació i defensa judicial de les administracions públiques correspon al legislador estatal o bé als legisladors autonòmics, d'acord amb els criteris de repartiment competencial en aquesta matèria establerts per la CE i pels estatuts d'autonomia.

Respecte a aquesta qüestió, hem de partir de l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a fixar la «legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives», de manera que correspon a les comunitats autònomes el desplegament legislatiu i l'execució d'aquesta competència.

La jurisprudència constitucional ha delimitat la competència estatal bàsica tenint en compte la doble dimensió de les bases: la material i la formal. En la STC 68/2021, del 18 de març, el TC afirma:

[...] el que s'ha de considerar com a bases o legislació bàsica és el comú denominador normatiu necessari per a assegurar la unitat fonamental prevista per les normes del bloc de la constitucionalitat que estableixen la distribució de competències (STC 48/1988, del 22 de març, FJ 3). [...] un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori nacional (STC 147/1991, de 4 de juliol), adreçat a assegurar els interessos generals i dotat d'estabilitat —ja que amb les bases s'atenen aspectes més estructurals que conjunturals (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1)—, a partir del qual cada comunitat pugui, en defensa del seu propi interès, introduir les peculiaritats que consideri convenient dins del marc competencial que en la matèria corresponent li assigni el seu estatut [la traducció és nostra].

Pel que fa a la dimensió formal de les bases, la STC 68/2021, del 18 de març, citant sentències dels anys vuitanta (STC 80/1988, del 28 d'abril, 227/1988, del 29 de novembre, i 1/1982, del 28 de gener) confirma la idea que les bases s'han de contenir en normes amb rang de llei, atès que la finalitat essencial d'aquesta dimensió formal és:

[...] exclou la incertesa jurídica que suposaria que l'Estat pogués oposar com a norma bàsica a les comunitats autònomes qualsevol classe de precepte legal o reglamentari, al marge de quin sigui el seu rang o la seva estructura. [...] l'instrument per a establir-les és la llei. De manera que la mateixa llei pot i ha de declarar expressament el caràcter bàsic de la norma o, a falta d'això, l'ha de dotar d'una estructura que permeti inferir, directament o indirectament, però sense una dificultat especial, la seva vocació o pretensió bàsica [la traducció és nostra].

No obstant això, la STC 68/2021, del 18 de març, també reconeix que, excepcionalment, el TC ha reconegut el caràcter bàsic a regulacions no contingudes en normes amb rang de llei i, fins i tot, a actes d'execució.

Pel que fa a la noció material, el TC identifica el que és materialment bàsic en matèria de contractació pública d'acord amb dos criteris teleològics. Així, la STC 141/1993, del 22 d'abril, que va resoldre el conflicte positiu de competència interposat pel Govern basc en relació amb el Reial decret 2528/1986, del 28 de novembre, pel qual es va modificar el Reglament general de contractació de l'Estat per adaptar-lo al Reial decret legislatiu 931/1986, del 2 de maig, estableix:

[...] la normativa bàsica en matèria de contractació administrativa té, principalment, per finalitat, a banda d'altres fins d'interès general, proporcionar les garanties de publicitat, igualtat, lliure concurrència i seguretat jurídica que assegurin als ciutadans un tractament comú davant de totes les administracions públiques [la traducció és nostra].

En conseqüència, la STC considera que tots els preceptes que tendeixin a constituir «un complement necessari de la Llei de contractes per a dotar d'eficàcia pràctica els principis bàsics de la contractació administrativa» (la traducció és nostra), han de ser considerats bàsics. En canvi, segons la mateixa STC, no ho seran «les prescripcions de detall o de procediment que, sense perjudicar l'eficàcia de tals principis bàsics, puguin ser substituïdes per altres regulacions així mateix complementàries o de detall, elaborades per les comunitats autònomes amb competències per a fer-ho» (la traducció és nostra).

El segon criteri el trobem en la STC 84/2015, del 30 d'abril, que afirma que constitueixen normes materialment bàsiques les que garanteixin:

[...] la utilització eficient dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de béns 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 traducció és nostra].

En conseqüència, la STC inclou, dins de la competència bàsica estatal, els criteris d'adjudicació i, en general, les regles que permetin seleccionar l'oferta econòmicament més avantatjosa tot garantint la igualtat dels licitadors.

Aprofundint en el caràcter materialment bàsic de les normes sobre contractació pública, el TC considera que ho són les normes sobre procediment que garanteixin un tractament igual dels administrats davant de les administracions públiques (STC 68/2021, del 18 de març); la delimitació de l'àmbit objectiu i subjectiu de la legislació de contractes públics (STC 68/2021, del 18 de març); en relació amb el contracte de gestió de serveis, la definició dels contractes mitjançant els quals es pot fer aquesta gestió (STC 161/2013, del 26 de setembre); les normes sobre capacitat, solvència i classificació dels empresaris per tal d'assegurar la igualtat dels licitadors i la seguretat jurídica (STC 141/1993, de l'11 de juliol, i 331/1993, del 12 d'abril); la prohibició de pagament ajornat i les seves excepcions (STC 56/2014, del 10 d'abril); la regulació de les causes de suspensió de les classificacions (STC 331/1993, del 12 d'abril) i l'exigència de notificació de la resolució sancionadora per a procedir a la suspensió (STC 141/1993, de l'11 de juliol); les normes per a acreditar els requisits dels licitadors nacionals i estrangers (STC 84/2015, del 13 d'abril); en general, les normes que regulen la preparació, l'adjudicació, els efectes, el compliment i l'extinció dels contractes (STC 68/2021, del 18 de març); els conceptes que s'han d'incloure en els plecs dels contractes (STC 141/1993, de l'11 de juliol); els procediments d'adjudicació, si bé les comunitats autònomes poden introduir novetats per a una tramitació més ràpida i eficaç (STC 237/2015, del 19 de novembre); la fixació de llindars (STC 141/1993, de l'11 de juliol); els criteris de selecció de l'oferta més avantatjosa (STC 84/2015, del 13 d'abril); en general, les previsions sobre la licitació i el contingut dels anuncis i sobre les condicions de retirada de les ofertes i fiances (STC 141/1993, de l'11 de juliol); els terminis per a la presentació de proposicions (STC 237/2015, del 19 de novembre), els requisits per a la formalització dels contractes (STC 237/2015, del 19 de novembre) i la regulació de les prerrogatives de l'Administració (STC 84/2015, del 13 d'abril).

Un tercer factor que cal considerar en la delimitació de la competència bàsica estatal és el dret de la Unió Europea. Per a Gimeno Feliú (2017), el dret de la Unió Europea forma part de les bases de la contractació pública, tot entenent que el TC assimila el contingut del que és bàsic als principis i les garanties comunitaris. En conseqüència, afirma, la comunitat autònoma té el deure d'adequar la seva competència a aquests principis i garanties quan transposi el dret europeu, tant si l'Estat ho ha fet com si no ho ha fet mitjançant la Llei de bases (citada a Aguado, 2021).

En relació amb aquesta qüestió, però, la STC 68/2021, del 18 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern d'Aragó contra diversos preceptes de la LCSP, introdueix un matís important en aquesta afirmació. Així, la STC 68/2021, del 18 de març, estableix expressament que el dret europeu, en si mateix, no constitueix un paràmetre de constitucionalitat i que les normes europees, tant les originàries com les derivades, no tenen ni rang ni força constitucional, per la qual cosa els conflictes que es produeixin amb la seva transposició s'han de resoldre únicament amb les normes de dret intern sobre repartiment constitucional i estatutari de competències. El TC conclou que l'execució del dret europeu «correspon a qui materialment tingui la competència segons les regles de dret intern, ja que no existeix una competència específica per a l'execució del dret comunitari» (la traducció és nostra) (amb cita de les STC 236/1991, del 12 de desembre, i 79/1992, del 28 de maig). I afegeix:

El fet que les directives europees siguin de compliment obligat per la totalitat d'autoritats dels estats membres i que fins i tot puguin tenir «efecte directe» no significa, com ja ha declarat el Tribunal, «que les normes estatals que les adaptin al nostre ordenament jurídic s'hagin de considerar necessàriament bàsiques» [la traducció és nostra].

Per tant, les normes imperatives contingudes en les directives europees de contractació pública són de compliment obligat per a les comunitats autònomes, que les hauran d'aplicar, però això no implica que s'hagin de considerar legislació bàsica.

Així mateix, la doctrina ha assenyalat que el repartiment competencial en matèria de contractació pública es pot enfocar des de diferents títols competencials (Aguado, 2021; Santamaria Pastor, 1992). D'acord amb aquest plantejament, hi ha diversos títols competencials que incideixen en aquesta matèria: la potestat organitzativa relativa a l'organització administrativa (sobre la qual l'Estat té competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, d'acord amb l'article 149.1.18 de la CE), la potestat autoorganitzativa de les comunitats autònomes i el procediment administratiu comú (sobre la qual l'Estat té competència exclusiva d'acord amb l'article 149.1.18 de la CE). Segons Santamaria Pastor (1992), la competència estatal de l'article 149.1.18 de la CE en matèria de contractes i concessions administratives només comprèn les normes substantives en matèria de contractació pública relatives a les administracions públiques (amb exclusió dels poders adjudicadors que no són administracions públiques).

Pel que fa a les competències de les comunitats autònomes, per tant, caldrà tenir en compte tant la seva competència en matèria de contractació pública (si la tenen de forma específica) com també la potestat d'autoorganització i altres títols competencials que puguin tenir incidència en aquesta matèria (en relació amb el procediment administratiu o al règim jurídic de les administracions públiques). Respecte a aquesta qüestió, com veurem, les competències no són homogènies en la seva extensió.

En primer lloc, la Comunitat de Navarra té atribuïda una competència en matèria de contractació pública que l'article 49.1*d* de la Llei orgànica de reintegració i millorament del Fur de Navarra (LORAFNA) qualifica com a exclusiva en la seva totalitat i només està sotmesa als «principis essencials de la legislació bàsica de l'Estat en la matèria». El País Basc té una competència de desplegament legislatiu i execució de la legislació bàsica estatal d'acord amb l'article 11.1*b* del seu Estatut d'autonomia. A aquestes dues comunitats, el TC els ha reconegut una competència més àmplia en aquesta matèria per la seva vinculació amb la disposició addicional primera de la CE, vinculació que no tenen altres comunitats, com ara Aragó (STC 68/2021, del 18 de març, i 65/2024, de l'11 d'abril).

En el cas de la Generalitat de Catalunya, l'article 159.3*a* de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) li atribueix una competència exclusiva sobre organització i competències en matèria de contractació dels òrgans de les administracions públiques catalanes i sobre les regles d'execució, modificació i extinció dels contractes de l'Administració, en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la CE, i l'article 159.3*b* de l'EAC li atribueix una competència compartida en tot allò que no és atribuït a la competència exclusiva de la Generalitat per la lletra *a*. A més a més, també té competència exclusiva en matèria d'organització, que inclou: *a*) l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'arti-

culació territorial, i *b*) les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

L'abast funcional de les competències de la Generalitat ve determinat pels articles 110 i 111 de l'EAC. En relació amb les competències exclusives, corresponen a la Generalitat, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, si bé, d'acord amb el fonament jurídic (FJ) 59 de la STC 31/2010, del 28 de juny, aquesta exclusivitat no impedeix que l'Estat pugui intervenir en el mateix àmbit material, a l'empara dels seus títols competencials que li atribueix l'article 149.1 de la CE, en concurrència amb la Generalitat, ja sigui sobre el mateix espai físic o sobre el mateix objecte jurídic, com és el cas de la regla 18 de l'esmentat article 149.1 de la CE. Pel que fa a la competència compartida, d'acord amb la STC 31/2010, del 28 de juny, correspon a la Generalitat el desplegament de les bases que fixi l'Estat mitjançant la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, tenint en compte que aquesta competència li ha de permetre establir polítiques pròpies.

Però, com hem dit, sobre la matèria contractual també poden concórrer altres títols competencials, atès que, en l'actualitat, la contractació pública constitueix una matèria d'una gran complexitat en la qual conflueixen diferents polítiques públiques, com ja hem dit, i, per tant, en el marc d'aquestes polítiques públiques, les comunitats autònomes tenen competències en una gran diversitat de matèries (per exemple, medi ambient, serveis socials, igualtat i polítiques de gènere, execució de la legislació laboral, promoció econòmica, defensa de la competència, etc.), que les habiliten per a intervenir en matèria de contractació pública amb l'abast que els permeti el seu títol competencial específic, ja sigui per a establir clàusules socials, ambientals, etc. en els contractes públics (Aguado, 2021; Sanmartín, 2010; Padrós, 2008) o per a regular règims simplificats o sistemes alternatius a la contractació pública en determinats àmbits (tal com reconeix el mateix legislador estatal en l'art. 11.6 de la LCSP).

4.2. LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 65/2024, DE L'11 D'ABRIL, I LA COMPETÈNCIA BÀSICA ESTATAL PER A ESTABLIR ELS LÍMITS OBJECTIUS DE LA LLEI DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

El TC ha tingut ocasió de pronunciar-se en dues ocasions sobre l'enquadrament competencial de la determinació de l'àmbit objectiu de la LCSP i ha afirmat, les dues vegades, que aquesta determinació és competència del legislador bàsic estatal: en la STC 68/2021, del 18 de març, i en la STC 65/2024, de l'11 d'abril. Aquesta última ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre, que ha modificat la Llei foral 2/2018, del 13 d'abril, de contractes públics.

La Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre, a la qual ja ens hem referit abans, va introduir dues modificacions en la Llei foral 2/2018, del 13 d'abril, de contractes públics de Navarra, mitjançant l'addició de les lletres *l* i *m* en l'article 7.1 d'aquesta llei. L'article 7.1 estableix els negocis jurídics que queden exclosos de l'aplicació de la norma foral per raó de la seva pròpia naturalesa i de l'existència de normativa específica. La nova lletra *l* exclou de la normativa de contractació pública els contractes de serveis jurídics, mentre que la nova lletra *m* exclou

de manera explícita de l'aplicació de la legislació bàsica en matèria de contractes els acords públics d'adquisició de medicaments, tal com preveu la nova disposició addicional vint-i-unena, la qual també és impugnada en el recurs. En relació amb la lletra *m* i la disposició addicional vint-i-unena, la STC considera que, atès que totes dues han estat derogades posteriorment, com ja hem exposat, s'ha produït una pèrdua sobrevinguda d'objecte i, per tant, declara extingit el recurs i no es pronuncia. En canvi, pel que fa a la lletra *l*, la STC 65/2024, de l'11 d'abril, en declara la inconstitucionalitat perquè considera que la matèria regulada és competència estatal.

Recordem que, com ja hem dit, la competència de la Comunitat de Navarra en matèria de contractació pública és de caràcter exclusiu en virtut de l'article 49.1*d* de la LORAFNA, si bé respectant els principis essencials de la legislació bàsica estatal en la matèria, i, per tant, és més àmplia que la de les altres comunitats autònomes. Com destaca el FJ 3 de la STC 65/2024, de l'11 d'abril, aquesta competència es formula en termes semblants a la competència que li atribueix l'article 49.1*b* de la CE en matèria de funció pública i que fou avalada per les STC 140/1990, del 20 de setembre, i 111/2014, del 26 de juny. En conseqüència, segons el TC, la competència que la LORAFNA atribueix a Navarra inclou les competències que, sobre contractes administratius, exercia Navarra en el moment de promulgar-se la LORAFNA, amb els límits que aquestes no poden afectar, en primer lloc, les competències estatals inherents a la unitat constitucional (art. 2.2 i 3.1 de la LORAFNA) i, en segon lloc, com hem dit, el respecte als principis essencials de la legislació bàsica de l'Estat en la matèria.

D'acord amb aquest plantejament, el FJ 4 analitza la nova lletra *l* introduïda per la Llei foral 17/2021, del 21 d'octubre. El TC fa una consideració prèvia: la inconstitucionalitat al·legada no deriva directament de la CE, sinó dels preceptes estatals bàsics dictats en aplicació de la CE; és, per tant, un supòsit d'inconstitucionalitat mediata. En conseqüència, la Sentència comença per recordar la noció de bases, en la seva doble dimensió, material i formal, en els termes que ja hem exposat, però amplia la possibilitat de reconèixer el caràcter bàsic no només a normes reglamentàries i actes d'execució, sinó fins i tot «a potestats administratives» (la traducció és nostra) (citant la STC 223/2000, del 21 de setembre), com a «dispensa excepcional» (la traducció és nostra).

Entrant ja en la matèria de contractació pública, el TC es remet a la delimitació de la competència bàsica estatal continguda en la seva jurisprudència (a la qual ja ens hem referit amb deteniment: STC 141/1993, del 22 d'abril, 68/2021, del 18 de març, 331/1993, del 12 d'abril, 162/2009, del 29 de juny, i 237/2015, del 19 de novembre) i conclou:

[...] tots aquells preceptes de la Llei de contractes del sector públic que directament s'encaminin a dotar d'una efectivitat pràctica els principis de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, igualtat de tracte i no discriminació entre licitadors; integritat i eficient utilització dels fons públiques [...] han de ser raonablement considerats com a normes bàsiques [la traducció és nostra].

En la mateixa línia, seguint el criteri de la STC 141/1993, del 22 d'abril, s'exclouen de l'esfera del que és bàsic «les prescripcions d'ordre procedimental i formal, que tenen una naturalesa complementària i auxiliar i que només de manera molt incidental guarden connexió amb els principis del règim bàsic de contractació» (la traducció és nostra).

En el cas de Navarra, atès que la seva competència en matèria de contractació pública és més àmplia que la d'altres comunitats autònomes i no queda circumscrita, per tant, al desplegament de les normes bàsiques estatals en la matèria, el límit, diu la STC 65/2024, de l'11 d'abril, no serà la legislació bàsica estatal, sinó només aquelles normes en què es plasmin els principis essencials de la legislació bàsica estatal en la matèria, que és l'únic criteri que estableix l'article 49.1d de la LORAFNA per a una competència que es defineix com a exclusiva. Per tant, el cànon de constitucionalitat, en aquest cas, no serà tota la legislació bàsica estatal, sinó que d'aquesta legislació caldrà extreure els principis essencials que són els que acoten l'àmbit del legislador foral. A partir d'aquest cànon de constitucionalitat específic (només aplicable a Navarra) el TC analitza dues qüestions: si els preceptes impugnats tenen o no el caràcter de normes bàsiques i si, a més a més, constitueixen principis essencials d'aquesta regulació.

Abans d'entrar en el concepte material de *bases*, al qual ens referirem tot seguit, la STC 65/2024, de l'11 d'abril, desestima com a paràmetre de constitucionalitat l'acord parcial assolit per la Comissió de Cooperació Bilateral Estat-Comunitat de Navarra i aclareix que els acords de les comissions bilaterals no poden impedir el pronunciament del TC sobre les infraccions constitucionals que es denunciïn en el procés (invocant, com a precedents, les STC 106/2009, del 4 de maig, 79/2017, del 22 de juny, i 83/2020, del 15 de juliol), i que aquests acords no es poden erigir en paràmetre de constitucionalitat de les disposicions qüestionades en un recurs d'inconstitucionalitat (STC 217/2016, del 15 de desembre), amb la qual cosa, tot i la utilitat pràctica d'aquestes negociacions intergovernamentals, especialment per al cas que acabin amb un acord total que faci innecessari el recurs d'inconstitucionalitat, el TC aprofita l'avinentesa per a reivindicar el seu paper d'àrbitre i d'interpret suprem de la CE. En segon lloc, confirma el seu criteri anterior en el sentit que el dret comunitari no és, en si mateix, paràmetre de constitucionalitat (FJ 4C), la qual cosa té una conseqüència important per al litigi que resol, ja que el TC considera que del fet que la STJUE del 6 de juny de 2019, assumpte C-264/18, estableixi que la Directiva ha exclòs del seu àmbit d'aplicació els serveis de l'article 10d, no es desprèn un mandat per al legislador intern; l'únic que se'n desprèn és que correspon als legisladors nacionals determinar si aquests serveis s'han de sotmetre a les normes d'administració dels contractes públics. Per tant, l'exclusió de la Directiva de contractació pública europea dels serveis jurídics de representació i defensa judicial no constitueix, a parer del TC, un mandat obligatori per al legislador estatal ni té caràcter materialment bàsic, sinó que simplement el faculta per a decidir si han de quedar sotmesos o no a la legislació sobre contractació pública.

I entrant ja en el concepte de *bases materials*, la STC 65/2024, de l'11 d'abril, remet, en primer terme, a la STC 68/2021, del 18 de març, en la qual el TC ja va considerar que els articles 9.2 i 11 de la LCSP tenen un caràcter materialment bàsic pel fet que el seu objecte és delimitar l'àmbit d'aplicació de la LCSP, en aquest cas negativament: determinant les regles o condicions mínimes i comunes per tal que operi l'exclusió. Ara bé, la STC 65/2024, de l'11 d'abril, hi afegeix un segon element: comprovar si aquestes regles d'exclusió (que anteriorment ja havia qualificat com a bàsiques) són, també, un principi essencial de la normativa bàsica que ha de ser respectat per la Comunitat de Navarra. Feta aquesta anàlisi, la resposta és afirmativa, ja que considera que la «concreció de l'element objectiu de la llei és essencial per tal de garantir la igualtat i el tractament comú davant de les administracions» (la traducció és nostra).

Per tot això, la STC 65/2024, de l'11 d'abril, considera que en la norma enjudiciada concorren els dos elements necessaris perquè la Comunitat de Navarra quedi subjecta a les previsions de la legislació contractual de l'Estat, ja que la determinació dels negocis exclosos de l'àmbit d'aplicació de la LCSP no només té caràcter bàsic, sinó que, a més a més, ha de ser considerada un principi essencial de la legislació bàsica estatal.

En conseqüència, doncs, d'acord amb la jurisprudència constitucional, la contractació de serveis jurídics de representació i defensa per les administracions públiques està subjecta a la LCSP, i aquesta subjecció constitueix una norma materialment bàsica que les comunitats autònomes no poden exceptuar.

5. REFLEXIÓ FINAL

En aquest article hem exposat algunes de les dificultats que planteja la subjecció de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques a la LCSP i els diferents arguments que defensen la necessitat d'excloure aquests serveis de la LCSP o, almenys, de regular les especificitats que permetin flexibilitzar i adaptar la normativa general a aquest objecte contractual.

Ara bé, com hem vist, el TC ha considerat que la delimitació de l'àmbit objectiu de la LCSP constitueix una norma materialment bàsica i, per tant, que correspon al legislador estatal establir la subjecció a la LCSP de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques o bé establir les excepcions que corresponguin, tot exclouent, per tant, la possibilitat que el legislador autonòmic pugui establir excepcions a l'aplicació de la LCSP per a la provisió de determinats béns i serveis públics.

D'altra banda, aquesta subjecció no vulnera el dret europeu, ja que, tot i que no ve imposada per les directives europees de contractació, és una opció del legislador intern. Així, el legislador estatal ha optat per subjectar la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques a la LCSP, tot i que, atès que aquests contractes no tenen interès comunitari, els exclou de la contractació harmonitzada, amb l'excepció dels serveis jurídics de l'annex IV quan el contracte tingui un valor estimat o igual o superior als set-cents cinquanta mil euros.

Dit això, i com ja hem exposat, el ventall de procediments regulats en la LCSP pot donar suficient cobertura a la majoria de les necessitats que tenen les administracions públiques per a la contractació de serveis jurídics de representació i defensa, ja que, a banda dels procediments d'adjudicació ordinaris a les prestacions de naturalesa intel·lectual (obert, obert simplificat i restringit), també són aplicables els procediments amb negociació (amb i sense publicitat) i els procediments de racionalització tècnica (compra centralitzada, sistemes dinàmics d'adquisició, acords marc), així com els procediments d'adjudicació directa i la contractació menor, si bé, en aquests casos, amb caràcter excepcional i sempre que es justifiqui la concurrència dels requisits pertinents.

Ara bé, ens podem plantejar si existeix un marge autonòmic de regulació que, complementant o regulant amb major deteniment la legislació bàsica estatal, tal com assenyala el TC,

pugui permetre una certa adaptació de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques catalanes a la LCSP.

D'entrada, cal afirmar que, tenint presents els límits assenyalats en la STC 65/2024, de l'11 d'abril, el marge és molt escàs. Així, el TC afirma que la regulació autonòmica no pot afectar ni la llibertat d'accés a les licitacions, ni la publicitat i la transparència dels procediments, ni la igualtat de tracte i no discriminació entre licitadors, ni la integritat i la utilització eficient dels fons públics.

No obstant això, si analitzem els factors que dificulten l'encaix de la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques i que hem exposat a l'inici d'aquest article (la durada del contracte, el caràcter plurianual de la despesa, la indeterminació del preu o la seva fixació diferida, la possibilitat de pagaments periòdics o a l'avançada o d'un pagament per resultats, l'especialització i la urgència, o altres qüestions com ara la possibilitat d'un conflicte d'interès, la defensa col·legiada o unitària o, fins i tot, drets de propietat intel·lectual derivats del disseny de l'estratègia processal), es pot concloure que sí que hi ha un cert marge per al legislador autonòmic per a regular algunes d'aquestes qüestions en el desplegament de la legislació bàsica estatal.

En aquest sentit, de la mateixa manera que el Decret llei 5/2021, del 2 de febrer, pel qual s'aproven mesures urgents per a la implementació i gestió dels fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del fons REACT-EU per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic conté determinades especialitats de contractació en el seu capítol 1, la capacitat reguladora de la Generalitat en relació amb la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa es podria desplegar en dos àmbits:

a) En la fase preparatòria del contracte. En aquest cas, respectant la legislació bàsica estatal, es podrien establir mesures de simplificació del procediment en allò que faci referència a qüestions organitzatives (unificació de tràmits per a agilitar procediments, inscripció de les empreses en registres, etc.) sobre les quals la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva.

Així mateix, es podria desplegar l'article 145 de la LCSP per tal que entre els criteris d'adjudicació aplicables a aquests contractes s'incloguin criteris de qualitat que fomentin la igualtat de gènere, la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, el foment de l'ocupació o altres criteris que coadjuvin a la qualitat en la contractació d'aquests serveis.

En relació amb l'article 90 de la LCSP, que estableix els diferents criteris de solvència tècnica o professional que l'òrgan de contractació pot tenir en compte per als contractes de serveis, el legislador català podria desenvolupar aquest precepte i introduir determinades especificitats per a aquest tipus de contractes.

Pel que fa a la fixació del preu, es podria desplegar l'article 309 de la LCSP per tal de reflectir en el plec de clàusules administratives el pagament de la prestació per components, per unitats de temps o per unitats d'execució.

b) En la fase d'execució del contracte, la Generalitat podria establir mesures específiques tant pel que fa als pagaments (per exemple, es podria regular el pagament per resultats o a la bestreta per a aquest tipus de contracte com a regla general, tenint en compte els criteris per a la fixació del preu) com pel que fa a la necessària inclusió de determinades condicions d'execució del contracte d'entre les previstes en l'article 202.2 de la LCSP, per exemple, les

de tipus social o de l'ocupació, així com de penalitats en cas d'incompliment, d'acord amb l'article 192 de la LCSP, i de mecanismes de control del seu compliment (informes periòdics d'avaluació, resolució d'incidències per un òrgan extern, avaluació de pròrrogues, etc.).

En conclusió, doncs, mentre el legislador estatal no modifiqui la regulació vigent, el legislador català podria desplegar la legislació bàsica estatal per tal d'adaptar la contractació dels serveis jurídics de representació i defensa de les administracions públiques i facilitar el seu encaix en la vigent LCSP.

6. REFERÈNCIES

- AGUADO CUDOLÀ, Vicenç. *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Barcelona: Thomson Reuters-Aranzadi i Universitat de Barcelona, 2021, p. 159-162.
- CIUTAT, Anna. «La necessitat d'un decret llei de mesures urgents en matèria de contractació pública». *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 29 de juny de 2016. <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2016/06/29/la-necessitat-dun-decret-llei-de-mesures-urgents-en-materia-de-contratacio-publica-anna-ciutat/>.
- DARNACULLETA GARDELLA, Mercè. «Les noves modalitats de gestió de serveis a les persones a la legislació de serveis socials: especial referència a l'acció concertada». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 62 (2021) p. 57-62.
- DARNACULLETA GARDELLA, Mercè; GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge; LEÑERO BOHÓRQUEZ, Rosario; SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo. *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales*. Madrid: Marcial Pons, 2022.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. «Compra pública de medicamentos: regulación, realidad y alternativas». *Diario La Ley*, núm. 10172, 17 de novembre de 2022. www.obcp.es/noticias/compra-publica-de-medicamentos-regulacion-realidad-y-alternativas.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; GIMENO FELIÚ, José María. *Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor*. Pamplona: Aranzadi, 2020.
- GIMENO FELIÚ, José María. «Sobre el procedimiento de contratación de servicios jurídicos de defensa jurisdiccional y su consideración de negocio excluido de la normativa de contratación pública y la posibilidad de retribución mediante pacto de *cuota litis*». *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 19 (2023), p. 82-99. Doi: <https://doi.org/10.24965/reala.11191>.
- GIMENO FELIÚ, José María. *Análisis del marco competencial de Cataluña en el ámbito de la contratación pública. Dictamen jurídico encargado por la Dirección General de Contratación Pública*. Saragossa: Universidad de Zaragoza, 2017. www.parlament.cat/document/intrade/234119.
- PADRÓS CASTILLÓN, Xavier. «La Llei de contractes del sector públic i les competències de la Generalitat de Catalunya sobre contractació: possibilitats de desenvolupament». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6 (2008), p. 233-271.
- SANMARTÍN MORA, María Asunción. «Las competencias en materia de contratación pública en el Estatuto de autonomía de Aragón de 2007: una oportunidad para desarrollar políticas propias». A: *Estatuto de autonomía de Aragón de 2007: Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*. Saragossa: Gobierno de Aragón, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso. «Comentario al artículo 49». A: SANTAMARÍA PASTOR, José Alfonso (dir.). *Comentarios a la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992, p. 521-522.