



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA

## **TRABAJO FINAL DE GRADO**

**CURSO 2017-2018**

La nueva Ley de Contratos del Sector Público  
9/2017. Principales novedades, estudio del  
entorno social sobre contratación y propuesta  
de mejora para evitar la corrupción.



FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y  
DIRECCIÓN DE EMPRESAS. UPV



**Autor: Antonio de Solís Masiá**

**Tutor: Javier Company**

**Grado en Gestión y Administración Pública. Facultad de ADE**



## ÍNDICE

1. OBJETO DEL ESTUDIO PREVIO .....	3
2. OBJETIVOS DEL TRABAJO .....	4
3. METODOLOGÍA.....	5
4. INTRODUCCIÓN .....	6
4.1. HISTORIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.....	6
4.2. LA NUEVA LCSP. ASPECTOS GENERALES .....	8
5. PRINCIPALES NOVEDADES .....	13
5.1. ARTÍCULO 1. OBJETO Y FINALIDAD .....	13
5.2. ARTÍCULO 2.1 CONCEPTO DE CONTRATO DEL SECTOR PÚBLICO .....	18
5.3. ARTÍCULOS 13 Y 14. CONCESIONES .....	19
5.4. ARTÍCULO 22. CONTRATO DE SERVICIOS.....	23
5.5. ARTÍCULO 99. DIVISIÓN EN LOTES.....	25
5.6. ARTÍCULO 29. DURACIÓN DEL CONTRATO .....	28
5.7. ARTÍCULO 44. RECURSO ESPECIAL.....	31
5.8. ARTÍCULO 145. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.....	33
5.9. ARTÍCULO 131. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN .....	37
5.10. ARTÍCULO 118. CONTRATO MENOR .....	41
5.11. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES.....	43
5.12. LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA.....	45
6. ESTUDIO ANÁLITICO A LA POBLACIÓN .....	48
6.1. LA ENCUESTA .....	48
6.2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA .....	50
7. PROPUESTA DE MEJORA .....	70
7.1. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN.....	71
7.2. SUPUESTO PRÁCTICO .....	76
7.3. CONCLUSIÓN PROPUESTA DE MEJORA .....	81
BIBLIOGRAFIA.....	82
ANEXO 1 .....	86
ANEXO 2 .....	87



# 1. OBJETO DEL ESTUDIO PREVIO

Tras varios años de estudio en materia de derecho administrativo, la contratación del sector público ha sido el ámbito que más me ha llamado la atención, lo que me ha impulsado a profundizar sobre la nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017.

El trabajo constará de 3 apartados principales:

- En el primero realizaré un análisis de las principales novedades que contiene la nueva regulación en materia de contratación con respecto la ley anterior, la LCSP 30/2007. El análisis contendrá las principales novedades de los artículos con mayor importancia de ley.
- El segundo apartado, analizaré y sacaré las conclusiones de una encuesta lanzada a mi entorno social en la que trataré de obtener la opinión que tiene una parte de la sociedad sobre contratación y en especial sobre la nueva ley. Tras obtener las respuestas a la encuesta, analizaré los resultados de cada pregunta planteada, sacando también las conclusiones que puedan aportar.
- Por último, como propuesta de mejora, propondré una serie de medidas que traten de solucionar los problemas de corrupción en materia de contratación. Con el apoyo de un caso real, analizaré qué efecto hubiese tenido cada medida propuesta para evitar ese delito tantas veces repetido.

-



## 2. OBJETIVOS DEL TRABAJO

Tras explicar en las tres partes de las que constará el Trabajo de Fin de Grado, ahora voy a proceder a explicar los objetivos del mismo.

El principal objetivo es lograr entender la nueva ley, no tanto una especialización sino, lograr tener los fundamentos básicos para comprender los principales aspectos de dicho texto legal.

Una vez logre adquirir una base (ya impulsada en la asignatura Derecho Jurídico) en materia de contratación, el siguiente objetivo será tratar de explicar los principales aspectos que diferencian la nueva ley con la anterior. El propósito es realizarlo de una forma y estructura que resulte sencillo de comprender, dentro de la complejidad que abarcar un tema como la contratación pública. Por lo que procuraré desarrollar cada novedad de la manera más elemental y asequible posible para que resulte afable para el lector.

Otro objetivo es la correcta realización de una encuesta, ya que sí que había realizado una encuesta antaño (en la asignatura Técnicas de Investigación Social), pero nunca elaborada por mí y de manera individual. El propósito e intención de esta encuesta, es realizar unas preguntas asequibles para cualquier persona, que todo el mundo esté capacitado para responder y opinar. No busco un sector concreto de la sociedad, sino la opinión general de mi entorno (la gran mayoría estudiante) sobre algo que seguramente la gran mayoría desconozca la dimensión que tiene como es la contratación pública.

Por último, el objetivo de propuesta de mejora es lograr entender los problemas que existen hoy en día en la contratación pública en España y que medidas ayudarían a adoptar un modelo mejor en la Administración mediante unas medidas anticorrupción.



### 3. METODOLOGÍA

La metodología empleada para realizar el trabajo es la siguiente:

Para la elaboración de las principales novedades de la nueva ley he utilizado tanto artículos de prensa, como blogs, páginas webs centradas en aspectos jurídicos. Como referencias para la elaboración de las novedades de la nueva ley, me he apoyado en las conferencias e intervenciones de gente profesionalizada en la materia, pero especialmente en cuatro personas:

- D. José María Baño León, Licenciado en Derecho. Catedrático Administrativo
- D. Javier Serrano Chamizo (con quien contacté vía Twitter), Licenciado en Derecho. Asesor jurídico del Órgano Administrativo de recursos Contractuales de la CA de Euskadi
- D. Martín María Razquin Lizarraga. Catedrático de Derecho Administrativo. Letrado Mayor del Parlamento de Navarra.
- D. Miguel Pardo González. Abogado del Estado. Secretario de la Junta Consultiva de Contratación Pública.

Gracias a sus intervenciones, me ha resultado mucho más sencillo elaborar y poder desarrollar los principales aspectos de la LCSP 9/2017.

Para la elaboración de la encuesta, utilicé un formulario Google, que difundí entre mi entorno social para que la gente pudiese opinar y expresar sus ideas en cuanto a la contratación pública y sus medidas se refiere.

Por último, para la propuesta de mejora, obtuve un caso real gracias a la colaboración por parte de una persona especializada en casos de corrupción, lo cual me facilitó bastante a la hora de poder expresar mejor las medidas propuestas.



## 4. INTRODUCCIÓN

### 4.1. HISTORIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Antes de abarcar un tema, siempre es necesario conocer sus orígenes, de dónde procede y el por qué. La contratación es a día de hoy algo abstracto que se encuentra permanentemente a nuestro alrededor sin apenas darnos cuenta. Pero siendo algo tan fundamental y básico a día de hoy (aunque la gente no sea consciente de ello), no fue hasta mediados de s.XIX donde encontramos la primera referencia histórica.

El primer cambio en la contratación pública española fue el Real Decreto del 27 de febrero de 1852, donde Bravo Murillo presentó un proyecto de ley de contratos de servicios públicos ante la Reina Isabel II, con el fin de evitar los abusos (de autoridades y funcionarios) y así disipar las dudas y la desconfianza que existían en los servidores del sector público por aquel entonces.

Aunque se continuaron dictando varias disposiciones de un rango similar al anterior, no fue hasta 1911 donde se promulgó la primera ley en materia de contratación: la Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911.

En aquella época, la contratación era bastante más sencilla que en la actualidad. La forma de adjudicación de los contratos públicos era, básicamente, mediante una subasta, es decir, solo se tenía en cuenta la propuesta más económica. Esto significa que no se tenían consideraciones básicas en la contratación como la calidad.

Y así funcionó la contratación en nuestro país durante prácticamente medio siglo, hasta que, en 1967, el Reglamento de Contratación del Estado finalizó con las disposiciones mencionadas anteriormente.

Pocos años después se dio paso a la Ley 5/1973, que introdujo cambios e innovaciones en la normativa de este texto legal que hizo necesario incorporar consecuentes modificaciones en el Reglamento de 1967 y actualizando muchos preceptos basándose en la experiencia recogida de los años anteriores.



Tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986, nos vimos obligados a adaptarnos a la legislación de contratos del Estado a las Directivas Comunitarias sobre Obras y Suministros, por lo que se publicó el Real Decreto Legislativo 931/1986, donde se modificaron los artículos de la Ley de Contratos, afectados y adaptados por las Directivas.

Así es como comenzaron a desarrollarse normas innovadoras en la contratación pública española, como por ejemplo la revisión de precios, pliegos generales, clasificación de empresa, inversiones y contratos en el extranjero etc...

Tras casi una década después de que España se incorporara a las Directivas Europeas (donde ya España empezó a darse cuenta de la subordinación que había en las directivas en materia de contratación pública), en 1995 se publicó un nuevo texto legal bajo el nombre de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995.

Esta ley derogó las leyes subsistentes sobre contratos del Estado (texto articulado del 65, la Ley del 73 y el Real Decreto anterior de 1986), por lo tanto, esta fue una ley general para todas las administraciones públicas de España.

Con el fin de incrementar la concurrencia y aumentar la transparencia y objetividad, y también simplificar los procedimientos de adjudicación en la contratación administrativa, se promulga la Ley 53/1999, modificando así la ley anterior de 1995.

Esta modificación de la ley a puertas del nuevo siglo, autorizaba al Gobierno a elaborar un texto refundido de la Ley de Contratos, donde podía incluir la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales, que dió paso a la promulgación del Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Tres años más tarde, la ley 13/2003 trata de recuperar los rasgos definidores de la concesión de obras públicas, figura insustituible en el actuar de los poderes públicos.

Finalmente, llegamos a la predecesora de la Ley que se va a tratar en este trabajo, la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público. Esta ley continuó evitando ciertas directrices comunitarias, por lo que no supuso ningún cambio radical. Básicamente, esta ley



introduce modificaciones en diversos ámbitos de la legislación tras las peticiones de la sociedad afectada por el ámbito de la contratación, que pedía introducir mejoras en ciertos problemas que hasta entonces no encontraban solución en la anterior ley.

Esta ley ha destacado por la infinidad de disposiciones legales que la han ido modificando y afectando a lo largo de los años, hasta llegar a la nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017.

## **4.2. LA NUEVA LCSP. ASPECTOS GENERALES**

### **1. Una ley continuista.**

Tras un repaso a la historia de la contratación pública en nuestro país, vamos a tratar el objeto principal de estudio de este trabajo: la nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017.

Esta ley entró en vigor el pasado 9 de marzo de 2018, afectando a las licitaciones de las empresas con la administración española.

En esta nueva ley, la estructura permanece similar a la antigua , al igual que los conceptos. Es, por tanto, que debido a que en muchos de sus apartados y sus artículos es totalmente igual y tiene preceptos idénticos a la anterior, podríamos determinar esta nueva ley como una ley continuista del TRLCSP.

Pero no por ello dejan de aparecer grandes novedades en la regulación.

Hay que destacar un aspecto importante sobre esta nueva ley. Por todos es sabido que nos encontramos ante una nueva legislación, y, en el momento que se iniciaron los trabajos de grupos de expertos que iban a elaborar el nuevo texto legal, existió la duda de si debía procederse una modificación de la legislación vigente o si era necesario una nueva ley.

Finalmente, se optó por realizar un nuevo texto legal, sobretodo por una razón de imagen, ya que la nueva ley tiene por objeto satisfacer las exigencias de transposición



de las directivas comunitarias y con la elaboración de la nueva ley se pretende cumplir estas exigencias.

Sin embargo, esto no excluye que muchos de los preceptos que contiene el nuevo texto legal, sean muy similares en muchos aspectos a los de la anterior normativa. Esto se debe a una razón en concreto: las directivas de cuarta generación (aprobadas por la comisión

europea en el año 2014 con el objetivo de crear un escenario de contratación pública más competitivo y ligado a concretas políticas públicas) son continuistas, en buena medida, con la gran mayoría de elementos e instituciones jurídicas que recogen en relación con la contratación pública, por lo que consecuentemente, la ley española ha de ser parcialmente continuista con muchas de las cuestiones que se incluyen dentro de la legislación nacional.

## **2. Una ley extensa**

En el proceso de elaboración de la norma se ha producido una circunstancia llamativa y significativa. La nueva ley de contratación es la ley con más enmiendas de la historia de la democracia española. Un total de más de 1200 enmiendas, de las cuales, se han aceptado o transaccionado más de 800.

Esto quiere decir sin ir más lejos, que del texto inicial que se remite al congreso de los diputados como anteproyecto de ley, al final, muchos de los preceptos de la norma han sido modificados, adaptándose de esa manera a las peticiones realizadas por parte de los grupos parlamentarios que en su legítima actividad del proceso legislativo, introducen novedades o modificaciones en el texto inicialmente establecido.

Esto quiere decir, que un texto que inicialmente desarrollado única y exclusivamente por juristas, conocedores de la materia de la contratación pública, termina variando en alguna medida para incluir otras cuestiones que no se encuentran tan relacionadas con aspectos estrictamente jurídicos de la contratación pública.



Este suceso, puede explicar en un futuro que la ley pueda contener alguna pequeña contradicción o alguna cuestión que no se termine de comprender, siendo de esta manera objeto de interpretación por los órganos consultivos correspondientes, y en el caso de la Administración General del Estado, mediante la Junta Consultiva (anteriormente de contratación administrativa, ahora conocida como Contratación Pública del Estado).

### **3. En línea de unas directrices básicas. La nueva concepción de la contratación pública**

Una consideración global que se puede realizar con respecto a las principales novedades del texto, basado en unas líneas directrices básicas, obedecen a una nueva concepción de la contratación pública en varios aspectos.

- El primer aspecto que ha destacado tanto la Comisión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los países signatarios del Acuerdo Mundial del Comercio, se refiere a la lucha contra la corrupción en el marco de la contratación pública. Esta nueva ley, contiene infinidad de manifestaciones sobre esa lucha contra la corrupción.

Estas manifestaciones se pueden ver reflejadas por el hecho de que cualquier órgano consultivo (incluido las Juntas Consultivas Autonómicas) tiene la obligación de poner en conocimiento a las entidades de control de la contratación, de la Comisión Internacional de los Mercados y de la Competencia, cualquier circunstancia o situación que pueda darse en el desarrollo de sus funciones y que pueda suponer la existencia de un acuerdo colusorio (este hecho se da cuando dos o más empresas acuerdan aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes y servicios que ofrecen a los compradores que buscan adquirirlos mediante un proceso de licitación) hasta, otras medidas que a lo largo de todo el texto legal tratan de evitar que se pueda



producir los supuestos de corrupción clásicos y típicos en materia de contratación pública.

Algunas de estas medidas pueden ser:

- Análisis de las bajas temerarias.
- Determinación de los criterios de adjudicación.
- Contenido de los pliegos
- Cabe destacar la creación de un nuevo órgano independiente en la AGE: la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Este órgano tiene unas características similares a las del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pero con una función específica de supervisión, control, detección de errores y defectos sistemáticos del procedimiento de contratación en todo el ámbito de la AGE.

- El segundo aspecto, encontrándose en la misma línea de las exigencias establecidas por la Comisión Europea y de la OCDE, existe una segunda cuestión, fundamental en el nuevo texto legal, que es la contratación estratégica. Esto supone un punto de inflexión en materia de contratación, debido a que la contratación pública va a pasar de ser única y exclusivamente un procedimiento y un sistema cuya finalidad es encomendar a particulares la realización de actividades que benefician a la propia administración y a los ciudadanos en general, a tener una concepción distinta. Esto se debe a que a través de la contratación pública se va a poder desarrollar otras funciones y políticas de carácter social y medioambiental, que no solo van a beneficiar a la administración y a los ciudadanos de forma directa, sino que van a beneficiar a la ciudadanía en su conjunto.
- Y el tercer y último aspecto muy importante es al que refieren la Comisión y la OCDE, es la innovación en la contratación. Este nuevo concepto hace



referencia, por un lado, a la mejora en los procedimientos de contratación para que éstos sean más abiertos, más eficaces, más rápidos y permitan dar un eficaz cumplimiento al principio de concurrencia de los licitadores. Porque, mediante la utilización de las nuevas tecnologías y ofreciendo una información fiable, sólida y solvente del principio del procedimiento de contratación, sin duda, es más fácil que los licitadores interesados en acceder a contratos públicos, puedan hacerlo con mayor facilidad.

Otra faceta fundamental de esta innovación, es el hecho de que la administración va a poder obtener productos nuevos, soluciones innovadoras, y va a generar una sinergia con el sector privado, en el momento en el que la administración pueda obtener productos más adecuados consiguiendo así que se adapten a sus necesidades, fomentando de esta manera que las empresas privadas puedan acometer soluciones tecnológicas de desarrollo, investigación e innovación más adecuados y, por tanto, mejores. Esto repercutirá en una mejora de la productividad y en una mejora de las posibilidades de actuación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Esta nueva ley, también tiene nuevas novedades significativas con respecto a su predecesora. Una de ellas es el procedimiento de asociación para la innovación, que es un procedimiento característico de selección del contratista, que tiene por objeto cumplir con esta finalidad innovadora mencionada anteriormente.

También existen nuevas figuras muy interesantes como pueden ser por ejemplo la figura de la Concesión de Servicios o la figura del Contrato de Servicios en el que se cumplen servicios de interés para la ciudadanía.



## 5. PRINCIPALES NOVEDADES

### 5.1. ARTÍCULO 1. OBJETO Y FINALIDAD

Este artículo es el que determina los principios fundamentales, objetivo y finalidades de la ley.

En comparación al artículo 1 de la Ley antigua (TR), los principios son prácticamente idénticos, los de siempre (oferta más ventajosa, eficiencia, igualdad no discriminación, y transparencia)

Novedades:

- Principio de integridad.
- Incorporación transversal de criterios sociales y medioambientales.
- Acceso a contratación pública de Pymes y economías sociales.

#### Principio de integridad

Como es sabido, este principio trata de resolver y evitar los conflictos de intereses (influencia de intereses privados, favoritismos etc....), la corrupción, tratando favorecer la buena administración de la contratación pública.

Según Agustí Cerrillo Martínez, en su libro *“El Principio de Integridad en la Contratación Pública”*, la integridad se fomenta y se garantiza a través de cuatro ejes:

- La transparencia
- La buena gestión
- La prevención de malas conductas y conflictos de intereses
- Control y rendición de cuentas en la contratación pública.

Todo apunta, que la admisión de este nuevo principio en la Ley, se debe a un instrumento para la llamada “lucha contra la corrupción”.



Este principio se reafirma en el artículo 64 (Artículo 64. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.) el cual está inspirado en el artículo 35 de la Directiva 24/2014, añadiendo en su último párrafo la obligación de denunciar el conflicto de intereses.

### Incorporación transversal de criterios sociales y medioambientales

Al igual que a la lucha contra la corrupción, la nueva ley pretende no dejar de lado la lucha contra el cambio climático y las desigualdades sociales.

Durante el período de la crisis económica, iniciada en el año 2007, en las adjudicaciones de los contratos se dio absoluta y primordial prioridad a los requisitos económicos (precio).

En esta nueva Ley se trata de incorporar otros elementos que añadan calidad a la prestación, idea recogida en el artículo 131 de la nueva ley (Artículo 131. Procedimiento de adjudicación.) donde relata expresamente: “La adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio”.

En el artículo 145.2 (Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.) determina que la relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Es en estos últimos, donde se pone en práctica esta incorporación de nuevos criterios. Ya que entre los criterios cualitativos que la Administración podrá tener en cuenta a la hora de licitar, se encontrarán aspectos medioambientales y sociales.

La ley determina y establece qué tipos de criterios sociales como medioambientales serán admitidos:



- Características medioambientales: educación de emisión de gases, medidas de ahorro y eficiencia energética, utilización de energías procedentes de fuentes renovables y mantenimiento de recursos naturales.
- Características sociales: integración de personas con discapacidad, personas desfavorecidas entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, subcontratación con Centros Especiales de Empleo, planes de igualdad de género, conciliación vida laboral etc.

### Acceso a la contratación pública de PYMES y empresas de economía social

La nueva ley modifica aspectos que anteriormente perjudicaban la carrera de las pymes hacia la consecución de contratos públicos. El tamaño de los proyectos propuestos, la solvencia y las dificultades establecidas en el proceso hacían prácticamente imposible el acceso a las licitaciones de estas empresas.

Por lo tanto, con la entrada en vigor de la ley, las pymes tendrán más oportunidades que antaño en el mercado de la contratación.

El acceso de las Pequeñas y Medianas empresas se encuentra claramente reflejado en la nueva ley en la división en lotes, pero también destacan los nuevos criterios a la hora de evaluar las propuestas.

Principales novedades que facilitan el acceso a pymes:

- La división en lotes de los contratos. Como se mencionaba anteriormente, es la novedad más radical de la nueva ley. La imposición a dividir en lotes los contratos implicará una mayor especialización de las empresas que liciten un lote en concreto.



- Los cambios establecidos en los criterios de valoración. Como se ha comentado previamente, ya no primará el criterio económico a la hora de valorar ofertas. La nueva ley establece que será la oferta con mejor calidad-precio. Esto provocará que las grandes empresas no dejen fuera de la competencia a las empresas de menor magnitud.
- El control de la morosidad. Las empresas contratistas ya no podrán de ahora en adelante demorar el pago a sus proveedores. Hasta ahora, las grandes empresas se financiaban a costa de las pymes.
- Disminución de la solvencia. Este requisito era uno de los principales problemas que debían afrontar las pymes a la hora de plantearse la adjudicación de un contrato. Con la antigua ley, los requisitos eran demasiado exigente y ambiciosos (por motivos de solvencia económica y experiencia).

Para velar por el cumplimiento de estas medidas (y todos los restantes) favorecedoras para este tipo de empresas, el pasado lunes 19 de febrero de 2108 se constituyó el Comité de Cooperación en materia de contratación pública.

En un acto presidido por el subsecretario del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se creó este órgano específico de cooperación, que junto a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación conformará la nueva estructura de gobernanza de la contratación pública establecida por la nueva ley.

Sus funciones estarán relacionadas con todo el ámbito de la compra pública, donde destacará la supervisión de todos los procedimientos de contratación, asegurando el cumplimiento de la normativa aplicable.



En las empresas de economía social, el punto que más llama la atención es la posibilidad de reservar ciertos contratos de servicios sociales culturales y de salud a empresas que se podrían calificar como economía social.

También salen beneficiadas estas empresas con las novedades en los criterios explicados anteriormente.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (en adelante, CEPES), se mostró públicamente satisfecha con los nuevos cambios aplicados en la ley.

CEPES anticipa que, con la puesta en marcha de la nueva ley, se generará riqueza, empleo estable y cohesión territorial y también contempla múltiples aspectos de oportunidad para favorecer la participación de las empresas de economía social.

Su presidente, D. Juan Antonio Pedreño, declaró tras la aprobación en el Congreso, que estas empresas se encontraban infrarrepresentadas en la contratación pública, siendo el porcentaje de contratos públicos a la Economía Social muy escaso en relación con su peso real en el PIB y creación de empleo.



## 5.2. ARTÍCULO 2.1 CONCEPTO DE CONTRATO DEL SECTOR PÚBLICO

En este artículo, nos encontramos con una de las novedades más importantes y significativas del nuevo texto legal. Es el nuevo concepto de Contrato del Sector Público.

Sin venir directamente derivada de la Ley ni de las Directivas, sino de una jurisprudencia de la Unión Europea, es una de las ideas centrales en varios de los aspectos de la contratación pública.

La ley determina, siguiendo el camino de la Directiva, que son Contratos Públicos los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades del sector público.

### El concepto de onerosidad

La nueva ley, a diferencia de la anterior, explica de manera explícita el concepto de onerosidad.

Un contrato tiene carácter oneroso cuando el contratista obtenga algún beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.

Esto viene a decir, que para que haya contrato debe existir un intercambio, en la mayoría de casos siendo una contraprestación económica (siendo salvo excepciones, el precio) por una prestación. Cabe resaltar que no siempre se encuentra de por medio el ánimo de lucro, como es el caso de las ONGs o las fundaciones.

En la definición de onerosidad, se establece que el contratista debe tener algún beneficio económico, lo que confunde a la hora de pensar que, si la empresa contratista no tiene rentabilidad, no existe contrato. Mientras que la realidad es que habrá contrato mientras haya una contraprestación, un intercambio.



### 5.3. ARTÍCULOS 13 Y 14. CONCESIONES

El Contrato de Concesión es relativamente nuevo en el derecho español, no en cuanto a la denominación pero sí en cuanto al contenido.

Como es sabido, el objeto de una concesión es el mismo que el de un contrato de obras o servicios, pero éste admite únicamente una contraprestación económica mientras que en un contrato de concesión la contraprestación puede también consistir en el derecho a explotar la obra o servicio; es decir, pueden existir ambas contraprestaciones mediante una fórmula mixta.

Éste es el concepto clásico de concesión.

#### Novedades

Las novedades que encontramos en las concesiones, las han ido construyendo la jurisprudencia e incorporado las directivas y, que finalmente, ha incorporado la Ley 9/2017.

La novedad que más destaca y llama la atención es el traslado del riesgo al concesionario, es decir, el derecho de explotación deberá implicar la transferencia de un riesgo operacional en dicha explotación abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos.

Este término sustituye al previo principio de “riesgo y ventura” del contratista.

También desaparecen el Contrato de Colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y el Contrato de Gestión de Servicio Público.



## El riesgo operacional del contrato de concesión

Se dice que existe un riesgo operacional, cuando el concesionario no tiene asegurado los resultados de la explotación. Por lo tanto, se distingue del riesgo normal de cualquier contrato (como por ejemplo servicios o suministros) donde la empresa puede cometer un error, y el propio funcionamiento de la empresa puede hacer que haya pérdidas.

Lo que aquí pide la directiva europea es un plus en el riesgo, es decir, que ese riesgo operativo en las concesiones sea de tal magnitud, que pueda dar lugar a pérdidas, lo que implica en cierta manera, que la diligencia normal del empresario no baste.

Para explicar de forma más detallada el traslado del riesgo, está el ejemplo de una autopista:

La administración licita una autopista, donde la empresa contratista se encarga de construir tal autopista en el plazo establecido en el contrato, y como contraprestación, la administración cede el derecho a explotarla durante un periodo de tiempo determinado.

El traslado del riesgo de este ejemplo, se encuentra primero, en el riesgo de demanda. La empresa corre el riesgo de que una vez construida la autopista, debido a su poco uso por la gente, no tenga la demanda esperada. O, por otro lado, el riesgo de suministro, donde la empresa asume el riesgo de no obtener los beneficios previstos, porque los umbrales de calidad que le permiten incrementar sus cobros no los cumple.

Por otro lado, tenemos el ejemplo de un concierto de educación o sanidad, que podrían considerarse como contratos de concesión en cierta manera, pero no cumplen la premisa del riesgo operativo. No lo cumplen porque, en condiciones normales, la tarifa que se paga ya cubre los servicios de un beneficio normal, caso que un concierto no cubre.

Justifica la ley al final del artículo 14, que los riesgos transferidos al concesionario deben suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implica que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario “no es meramente nominal o desdeñable”.



Tras un estudio de las impresiones de cargos jurídicos sobre esta inclusión del riesgo operativo en el contrato de concesiones, me inclino hacia la posición de José María Baño León (Catedrático de Derecho Administrativo).

Él Sr. Baño León opina que tanto la administración como el mercado privado optarán, en la mayoría de los casos, por recurrir al contrato de servicios y no al de concesión, por el siguiente motivo: Los contratos de concesión, a partir del traslado del riesgo operativo, van a ser muchos más caros, debido a que el riesgo no es gratuito. Las empresas no manejan la opción de perder dinero ni de asumir un riesgo alto, y más en el caso de las empresas concesionarias, cuya rentabilidad está en que su actividad es un negocio concurrente seguro.

La financiación de la empresa concesionaria proviene de la estabilidad de la propia concesión, pero si la entidad que financia la inversión conoce la existencia de un riesgo operativo, el coste de la financiación será mayor, y como consecuencia, será también más caro para la administración.

### Desaparición del Contrato de Colaboración del Sector Público y Privado y del Contrato de Gestión de Servicio Público

Tras su puesta en marcha en La ley 30/2007, los resultados de los contratos de colaboración del sector público y sector privado (conocidos como CPP) no han sido los esperados debida a su escasa utilización a la hora de la puesta en práctica.

Las principales causas de la falta de éxito de este tipo de contrato han sido su complejidad, la falta de praxis previa en las Administraciones y la coincidencia de la gran crisis económica.

Por lo tanto, los CPP, con la nueva ley pasarán a ser lo que, en definitiva, han sido siempre: o contratos mixtos con especialidades en el traslado del riesgo, o concesiones.



Otro contrato que desaparece con la nueva ley, es el Contrato de Gestión de Servicio Público.

Este contrato era, hasta cierto punto, una especie de envoltorio: No era un contrato que tuviera una delimitación clara como figura contractual, su objeto era únicamente prestar un servicio público.

Dentro de este contrato, había varias modalidades (concierto, gestión interesada y concesión).

Ahora, este contrato y la parte de concesión la ha heredado el Contrato de Concesión de Servicios y la parte de concierto la ha heredado el Contrato de Servicios, es decir, si hay traslado del riesgo es un esquema concesional; si no hay traslado del riesgo no hay contratos de servicios.



## 5.4. ARTÍCULO 22. CONTRATO DE SERVICIOS

Una de las novedades del contrato de servicios es la propia definición del mismo, motivado (como el resto de novedades) por la desaparición de una figura histórica en la contratación administrativa española, el Contrato de Gestión de Servicios Públicos.

Por lo tanto, en el horizonte, los contratos de servicios se dividirán en dos tipos: el contrato de servicios y el contrato de concesión de servicio

Los contratos de servicios, tienen un doble umbral para ser armonizados (cosa que no sucede con los de obras ni suministros).

- 209.000 euros, cuando los contratos hayan de adjudicarse por entidades del sector público distintas a la AGE, sus Organismos Autónomos o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- 750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV (véase en el ANEXO 1).

### Servicios del anexo IV (sociales, culturales y de salud)

Con algunos de estos servicios, la Ley de Contratos, transponiendo la directiva, prevé un procedimiento especial: una reserva a ciertas entidades de algunos contratos de contenido social, sanitario, deportivo o cultural.

Este procedimiento especial, regulado en la Disposición Adicional 48 de la ley, consiste en la posibilidad que tienen los poderes adjudicadores de reservar la adjudicación de estos contratos a cierto tipo de entidades que cumplan los requisitos de las organizaciones. Dichos requisitos son los siguientes:



- Que las entidades tengan una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios. Este requisito es más bien innecesario, debido a que es una regla general de la contratación pública el que, para licitar un contrato, debe tener como objeto ser un fin social.
- Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización, o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, deberá ser con arreglo a criterios de participación.
- Estructuras de dirección o propiedad de la organización basadas en la propiedad de los empleados, o en principios de participación (oexijan la participación activa de los empleados) los usuarios o las partes interesadas.
- Que el poder adjudicador no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en los tres años precedentes.
- Y, por último, que la duración máxima del contrato sea de 3 años.

Estos requisitos son los mismos que marca la directiva, por lo que la trasposición a la ley ha sido nula, ya que no existe traducción al lenguaje jurídico español.



## 5.5. ARTÍCULO 99. DIVISIÓN EN LOTES

La división en lotes, como se ha mencionado anteriormente, es una de las razones por las que las pymes salen beneficiadas con la nueva ley.

Hasta ahora, en la antigua ley, la división por lotes, era una facultad discrecional del poder adjudicador del órgano de contratación.

Con la nueva ley, se aplica una nueva regla general bastante revolucionaria: a partir de ahora, la división por lotes será obligatoria, salvo que exista un motivo válido justificado en el expediente. Por lo tanto, siempre se va a dividir por lotes mientras sea posible.

Posibles excepciones que justifiquen la no división en lotes:

- Que existan dificultades técnicas de ejecución, o de coordinación de la ejecución si se divide el contrato en lotes. Esta justificación es probablemente la más usada a la hora de impedir la división en lotes. Basta con que la empresa justifique que, el hecho de trabajar con otra empresa mutuamente, interrumpa o cause dificultades que imposibiliten la buena ejecución del contrato.
- Que haya una restricción injustificada de la competencia. En caso de que esta situación ocurra, se deberá pedir un informe preceptivo a la autoridad de turno de la competencia. Las autoridades de Competencia, entran en el procedimiento de contratación en varias ocasiones, siendo este uno de los posibles casos de actuación de dicha autoridad.

En el segundo criterio de justificación (criterio que se prevé que se le dará poco uso) puede existir una restricción. Por ejemplo, cuando se perjudica a las pymes (las gran favorecidas), o cuando el volumen del contrato hace imposible al acceso a un gran número de empresas, cuando se facilita que solo una pequeña cantidad de empresas pongan precios bajos previamente deliberados para excluir a las empresas de menor magnitud.



Por otro lado, el órgano de contratación tendrá la posibilidad de limitar:

- El número de lotes a los que se puede presentar oferta, es decir, en un hipotético caso de división por lotes, exactamente cinco, el poder adjudicador decide que tan solo podrán presentarse las empresas a un número máximo de tres lotes.
- También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador.

Por lo tanto, se podrían realizar ambas limitaciones al mismo tiempo. Tomando el ejemplo anterior, en el caso de que haya cinco lotes para asignar, sólo podrán presentarse a tres, y tan solo podrán ser adjudicados como máximo dos lotes por empresa.

En mi opinión, esto es un error, debido a que, aunque una empresa presente la mejor oferta en distintos lotes, no le será adjudicada a causa de las restricciones empleadas por el órgano adjudicador, por lo tanto, no se está optando por la mejor opción para la realización del contrato oportuno.

Aunque, visto por encima pueda carecer de sentido, todo es debido al intento de ayudar a las pymes en su acceso a la contratación pública.

Debido a la polémica que, en principio, puede causar este artículo, he tratado de buscar diferentes reacciones e impresiones del mismo. Javier Serrano Chamizo expresa de forma contundente su desagrado con la nueva aplicación de los lotes y sus polémicas limitaciones. Le sorprende que la nueva ley mencione el peligro que para la competencia supone dividir por lotes, pero sin embargo no manifieste el peligro que suponen para la competencia las posibles limitaciones.

Para especificar esta situación utiliza el ejemplo de los comedores. Supongamos que existen tres lotes, de los cuales solo es posible presentarse a dos de ellos y solo puede ser adjudicado uno. Por tanto, ¿cómo es posible comprobar que existe reparto de mercado?



Según él, lo que esto puede provocar, es que las empresas se presenten de manera poco formal a varios lotes debido a las limitaciones establecidas

También critica que el principal motivo de la obligatoria división en lotes es el intento de apoyar la inclusión de las pymes en la contratación pública, pero la legislación no garantiza que una pyme salga como contratista de un lote.

Como conclusión de este artículo, cabe mencionar que se contempla la oferta integradora, es decir, la posibilidad de poder realizar dos o más lotes de forma conjunta (la posibilidad de proponer un precio en función de los lotes adjudicados).

Por último, un hecho que no debería pasar por alto es que, tradicionalmente el concepto de lote está relacionado con el uso independiente. La Directiva define en el concepto de lote (Cdo. 78), que un lote puede ser cuantitativo (una función concreta) y cualitativo, para que se adapte a las especialidades gremiales de las empresas, esto quiere decir, que la Directiva trata de evitar el criterio de uso independiente mencionado anteriormente.



## 5.6. ARTÍCULO 29. DURACIÓN DEL CONTRATO

Por primera vez, se ha optado en unificar los contratos administrativos y los contratos privados, contratos de las administraciones públicas y contratos de los poderes adjudicadores (entidades que no son consideradas administraciones públicas).

Novedades:

Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva, tendrán un plazo máximo de duración de hasta cinco años, incluidas las posibles prórrogas. Por lo tanto, en esta parte del artículo se sobreentiende que los contratos que no sean de prestación sucesiva no tienen límite, y como se explicará a continuación, es bastante lógico.

El objetivo de limitar los contratos de servicios y de suministros es, por un lado, que la administración no se encuentre cautiva mucho tiempo del mismo proveedor, y, por otro que la concurrencia no esté cerrada por demasiado tiempo. Esto sucede en los contratos de prestación sucesiva, pero en los que no son de este tipo, los de resultado, este fin de la limitación no sucede, debido a que, obviamente no se puede limitar la duración de un contrato de obras, ya que la duración de este contrato es el tiempo establecido en obtener el resultado previsto y finalizar dicha obra.

Excepciones que estipula la ley:

- Contratos de Servicios: Podrán tener un plazo superior cuando lo exija el periodo de recuperación de las inversiones. Esto ha sido objeto de muchas contradicciones en los últimos años, debido a que ciertos contratos de servicios se calificaban como contratos administrativos especiales, simplemente para evitar el límite de plazo de seis años (4 + 2). Esto ocurría porque en ciertos casos, la administración obligaba a comprar maquinaria que nunca llegaba amortizarse debido a la finalización del plazo.



En la nueva ley, esta excepcionalidad se recoge, existiendo la posibilidad de que en los contratos de servicios duren más tiempo, en razón a la amortización de las inversiones que tenga que hacer la empresa licitadora, siempre y cuando sean relevantes.

- Contrato de servicios de mantenimiento que se concierte junto con el de la compra del bien que mantiene. Podrá tener como plazo de duración el de la vida útil del producto adquirido.
- Contrato de servicios a las personas: Plazo de duración mayor cuando sea necesario para la continuidad de aquellos tratamientos a los usuarios en los que el cambio del servicio prestado pudiera repercutir de forma negativa.

A continuación, trataré uno de los aspectos más relevantes y fundamentales de la nueva ley. La Ley cita textualmente:

“No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato (se entiende que de servicios o suministros, siendo de tracto sucesivo, permanente, tratando la continuidad del servicio) no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.”

Lo que más destaca en la ley, es la posibilidad de prorrogar el contrato por un período de nueve meses, debido a que parece que dé lugar a motivar a los órganos de contratación a contar con nueve meses extra.



Otro aspecto que resaltar y que llama la atención, es que la ley no propone ninguna solución en caso de que sobrepasen los nueve meses y tampoco en caso de que esos nueve meses se queden cortos.

En materia de prórrogas, se unifica el régimen de prórrogas de los administrativos y de los privados. Esto soluciona el problema que existía y que generaba mucha confusión en la antigua ley, ya que estipulaba la parte general de manera distinta que la parte especial del contrato.

Desaparece el “4 + 2”. es decir, la necesidad de que el periodo de prórroga fuese como máximo igual que el inicial.



## 5.7. ARTÍCULO 44. RECURSO ESPECIAL

Este artículo trata sobre los contratos sujetos al Recurso Especial. Los principales cambios con respecto a la ley anterior son:

En cuanto a los contratos, se bajan los umbrales.

- Contratos de servicios y suministros: el umbral baja hasta los 100.000 euros.
- Contratos de obras: el umbral de armonización baja hasta los 3.000.000 de euros, lo que no es muy significativo puesto que los contratos de obra no se recurren, debido a que este tipo de contratos apenas suelen generar problemas.
- Contratos administrativos especiales, cuando sea imposible fijar su precio de licitación o su valor sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Otros cambios que se presentan en cuanto al Recurso Especial son en los actos impugnables, donde en la anterior ley simplemente eran anuncio y pliegos, adjudicación y exclusiones (llamados también actos de trámite cualificados).

Con la entrada en vigor de la nueva ley, ahora también son recurribles actos que no son de trámite cualificados, porque no impiden continuar el procedimiento, es decir, si la oferta no se admite (por falta de solvencia por ejemplo), es un acto de trámite cualificado porque te impide seguir el procedimiento (por lo que es recurrible antes y ahora), pero los tribunales de recursos siempre habían defendido que no se podía recurrir la admisión de un competidor.

Los contratos modificados son recurribles porque, lo que es recurrible, son las adjudicaciones. Por lo tanto, un contrato modificado que exceda de los límites de la modificación que impone la directiva y la ley de contratos, en realidad, es una nueva adjudicación, por lo que lo hace simultáneamente impugnabile.



También se puede impugnar los encargos a medios propios, siempre y cuando estos no cumplan los requisitos legales.

Un encargo a medio propio es, en principio, una compra de servicios, suministros u obras a un tercero.



## 5.8. ARTÍCULO 145. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

A lo largo del análisis de la nueva ley se puede apreciar fácilmente la insistencia por la calidad en los contratos, es por ello que no puede faltar la apuesta por la calidad en los criterios de adjudicación (más en concreto calidad/precio).

Dentro de los criterios de adjudicación, se distinguen los criterios económicos y los cualitativos. En estos últimos hace un listado de criterios de adjudicación posibles, y dos listados para criterios especiales:

- Aspectos medioambientales.
- Criterios sociales.

Existe cierto debate en cuanto a si los criterios de adjudicación sociales tenían que redundar en una mejora de la calidad de la prestación. Algunos tribunales defendían que sí, puesto que redundaría en una mejora de la calidad de la prestación, cosa que choca con la directiva, debido a que ésta no exige una mejora de la calidad en la prestación, sino que pide eficiencia social.

Un ejemplo de esto último podría ser el caso de que el contrato a cumplir sea realizado por personas en condición de desempleo (cumpliendo así con el criterio social), pero esto no significa que dicho trabajo se realice mejor o peor.

De ahí precisamente se produce el debate sobre si la nueva ley permite la ineficiencia del contrato.

Otro caso es el del criterio de adjudicación social de evaluar de forma positiva ejecutar una prestación con el mayor número de trabajadores, es decir, premia un sobre exceso de empleados.

En este artículo aparece un nuevo concepto, el coste de ciclo de vida. Este criterio tiene como función ir más allá que únicamente el precio como criterio cualitativo.



El cálculo del coste de ciclo de vida se incluirá en la totalidad o a una parte de un producto, un servicio o una obra:

- Costes sufragados por el poder adjudicador (costes utilización como el consumo de energía; costes de final de vida, como los costes de recogida y reciclado...)
- Costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida.

Por ejemplo, a la hora de comprar un vehículo, no solo se apreciará el de menor precio a la hora de efectuar la compra, también se tratará de calcular los años de uso que se le dará a dicho vehículo, el coste de mantenimiento, el precio del combustible para ese coche, el coste de las emisiones de gases, las reparaciones e inclusive el coste de tener que enviar dicho coche al desguace.

Este criterio, en principio, es un acierto de la directiva a la hora de entrar en valoraciones para la adjudicación de cualquier movilizad, ya que analiza todo tipo de circunstancias posibles tras la obtención del producto.

La dificultad que trae en sí este criterio, es cómo calcular las posibles variaciones nombradas anteriormente. Aún no está claro cómo se termina de calcular el coste de ciclo de vida, pero se supone que cuando a nivel europeo se encuentre ya estandarizada la fórmula definitiva de cálculo de coste del ciclo de vida de un producto, habrá que usar obligatoriamente dicha fórmula.

La utilización del cálculo del coste del ciclo de vida, cuando finalmente se consiga su aplicación práctica, aumentará la transparencia, simplificará el proceso de valoración de ofertas y facilitará la introducción de criterios medioambientales y sociales.

La Ley de Contratos da un salto respecto al tema, ya que menciona que preferentemente la relación calidad/precio se hará con el coste de ciclo de vida, antes que con el de menor precio.



La ley de contratos incorpora un precepto procedente de la Directiva, que a su vez, incorpora la Jurisprudencia europea.

Los criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato. Anteriormente, se entendía la vinculación al objeto del contrato como la vinculación a la materialidad de la prestación, es decir, la materialidad del objeto. Hace años, se pensaba que esta era la ventaja que tenían los criterios medioambientales sobre los criterios sociales.

Un buen ejemplo bastante básico es el del “huerto”. La diferencia entre un huerto que cumple con los criterios medioambientales (no utilización de pesticidas, cultivo especial cumpliendo con las directrices medioambientales, etc.) con otro que no lo hace, es que todo ese procedimiento de cultivo ecológico se incorpora a la calidad del producto final (tendrá más sabor, otro color etc..).

Sin embargo, en el caso de un huerto en que la empresa cumple con unos criterios sociales (planes de igualdad entre hombres y mujeres, grandes medidas de seguridad y de higiene, etc.) y otro que no cumple ningún criterio social (salarios por debajo del mínimo, desigualdad entre los empleados de distinto género etc..) no se aprecian diferencias significativas en el producto final.

El tribunal de justicia de la Unión Europea mediante una sentencia, dictaminó que estar vinculado al objeto no significa estar incorporado a la materialidad. Según este tribunal significa estar vinculado al producto en cualquier momento de su ciclo de producción, es decir, en cualquier momento de la vida del producto.

La vinculación al objeto (creado por el Tribunal de la Unión Europea como uno de los criterios de adjudicación) es el mismo que adopta la directiva y la ley de contratos, no solo como uno de los criterios de adjudicación, sino que también se le da uso para las condiciones especiales de ejecución e incluso para las prescripciones técnicas.

En la prescripción técnica de un objeto, se puede incluir, aún con ciertas dificultades de acreditación, que ha sido realizado en determinadas condiciones de respeto a los



convenios internacionales (como por ejemplo trabajo protegido, bajo la prohibición de discriminación de mujeres, el trato a menores...).

Por lo tanto, podemos decir que la prescripción técnica estará vinculada al objeto, aunque no a su materialidad.



## 5.9. ARTÍCULO 131. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN

Antes de entrar en materia en cuanto a los procedimientos de adjudicación de la nueva ley, hay que realizar un inciso.

La Ley, sigue manteniendo la tradicional distinción de fases a lo largo del procedimiento de licitación, ya recogida en la ley de contratos del estado del 65, la legislación del año 95 con la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los últimos textos legales.

Esta distinción hace referencia a las fases de preparación del contrato, adjudicación del contrato, los efectos o ejecución del contrato y por último, la extinción del contrato.

Uno de los elementos centrales en la consideración que la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha hecho de la contratación pública en todos los países miembros es el cumplimiento de una serie de condiciones fundamentales en los procedimientos de selección del contratista.

De todos es sabido que el principal motivo de existencia de la Unión Europea es facilitar la existencia de un mercado que garantice las libertades fundamentales, entre ellas, la libertad de prestación de servicios en todo el territorio comunitario. A ello hay que añadir en el marco de la contratación pública, que muchas de esas facultades o beneficios se verifican también respecto a cualquier país que sea firmante del acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre contratación pública.

Por tanto, el marco de contratación de todos los países europeos, debe necesariamente ser un marco flexible y amplio para que de esta manera, empresas de otros países puedan concurrir a las licitaciones en cualquier país miembro de la Unión Europea.

Aunque parezca complicado, esto se consigue mediante el establecimiento de unos sistemas de selección del contratista que permiten dar cumplimiento a esos principios fundamentales que garantizan la libre competencia en los estados miembros.

La Ley los detalla en su artículo primero, donde destacan el principio de concurrencia mencionado anteriormente en el trabajo, principio de publicidad y el principio de igualdad de trato entre los licitadores. Una licitación que cumpla estos principios, debe



entenderse que al menos garantiza el requisito fundamental de trato de todas las licitaciones públicas.

Entrando ya en profundidad en cuanto a los procedimientos de adjudicación de la nueva Ley de Contratos, cabe destacar la introducción de varios procedimientos. Exactamente tres:

- Procedimiento abierto simplificado.
- Procedimiento de asociación para la innovación.
- Procedimiento de licitación con negociación.

Por otro lado, la nueva Ley mantiene el procedimiento de diálogo competitivo, con la modificación de la ampliación de sus supuestos de aplicación, resultando ser los mismo que los del procedimiento de licitación con negociación, incluyendo una regulación más amplia de las primas o compensaciones que se establezcan para los participantes del diálogo.

La última novedad destacable en relación con los procedimientos de adjudicación es que la Ley elimina el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, que queda sustituido por el Procedimiento Abierto Simplificado.

Esta novedad está considerada como el “gran triunfo” de la lucha contra la corrupción.

### **Procedimiento Abierto Simplificado**

El Procedimiento Abierto Simplificado se aplica en contratos de obras, suministros y servicios que no superen los umbrales determinados en la Ley, y siempre y cuando no incluyan ningún criterio de adjudicación evaluable mediante juicio de valor, y en caso de incluirlo, que no supere los porcentajes establecidos.

Las principales características son la simplificación de los trámites, la disminución de los plazos y la introducción de algunas particularidades como:



- La documentación debe presentarse en un único sobre (con la excepción de que existan criterios de adjudicación evaluable mediante juicios de valor)
- No se exige garantía provisional
- Los licitadores (salvo los de los estados miembros de la UE) deben estar inscritos en el correspondiente Registro de Licitadores.

### **Procedimiento de Asociación para la Innovación**

El nuevo Procedimiento de Asociación para la Innovación está previsto para los casos en que sea estrictamente necesario tener que realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración.

Tras la convocatoria de licitación y la pertinente presentación de solicitudes de participación, el órgano de contratación de turno debe seleccionar a los candidatos que pueden formular ofertas.

A continuación, este órgano de contratación crea una asociación con uno o varios socios que realicen por separado actividades de investigación y desarrollo. Esta asociación para la innovación se estructurará a su vez en fases sucesivas que podrán culminar con la adquisición de los suministros, servicios u obras resultantes.

### **Procedimiento de Licitación con Negociación**

El procedimiento de Licitación con Negociación será aplicable en aquellos casos en que:

- Exista la necesidad de realizar un trabajo previo de diseño o adaptación de la prestación al caso concreto por parte de los licitadores.
- La prestación incluya un proyecto o soluciones innovadoras.
- Concurran circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera de la prestación o a los riesgos que su realización implica que requieran de la existencia de una negociación.



- Resulte imposible establecer previamente con suficiente precisión las prescripciones técnicas.
- Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos previamente solo se hayan presentado ofertas irregulares o inaceptables.
- Se trate de servicios sociales muy personales.

El procedimiento a seguir al que tendrán acceso los licitadores invitados, serán similares a las propias del procedimiento restringido, dando lugar a una negociación de los términos del contrato con los licitadores invitados.



## 5.10. ARTÍCULO 118. CONTRATO MENOR

La principal finalidad de este tipo de contrato es agilizar y simplificar los procedimientos de adjudicación, en aquellos contratos de escasa cuantía y duración temporal.

Con las modificaciones introducidas en la nueva Ley, se perfila un nuevo régimen jurídico de los contratos menores, que en principio permitirá un mejor uso de esta figura contractual con pleno respeto a los principios de publicidad, no discriminación y libre concurrencia.

### El nuevo concepto del Valor Estimado

Una de las principales novedades en este tipo de contratos es la reducción de los umbrales máximos, viéndose reducidos los de contratos de obras de 50.000 euros a 40.000 y los del resto de contratos de 18.000 a 15.000 euros.

El legislador ha decidido sustituir el concepto de “importe” que era el utilizado en la antigua TRLCSP por el de “valor estimado”, consiguiendo así, evitar cualquier tipo de problema o duda interpretativa sobre la aplicación de los umbrales y el IVA.

El antiguo concepto de “Importe”, llevaba arrastrando muchos problemas de interpretación, hasta que fueron resueltos por la doctrina y la jurisprudencia y por los que quedó fijado el criterio de excluir el IVA a la hora de aplicar los umbrales que establecía la anterior ley.

Por eso, el nuevo concepto de “valor estimado” zanja definitivamente el debate al excluir expresamente el IVA (art. 101)

Aunque no se haya producido ninguna modificación, debido a la inclusión de este nuevo concepto, hay que hacer hincapié en la incidencia de las prórrogas en la aplicación de los umbrales máximos del contrato menor. Aunque el “valor estimado” incluye con carácter general el valor de las posibles prórrogas, en el caso de los contratos menores éste no podrá incluirse porque las prórrogas están expresamente prohibidas para este tipo de contratos.



Una de las principales novedades en este artículo, es que debe tenerse en cuenta que los nuevos umbrales máximos establecidos, limitan la adjudicación de un único contrato y el conjunto de contratos menores que se adjudiquen a un mismo empresario.

Es por este motivo, que la ley obliga a que el órgano de contratación compruebe y justifique que el empresario no haya suscrito otros contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras previstas para un único contrato menor.

Otras de las modificaciones introducidas por la nueva ley de contratos, es el objetivo de evitar contratos vacíos de contenido o que no responda al interés público.

Al contenido habitual del expediente del contrato menor, se añade expresamente la necesidad de que conste expediente administrativo el informe del Órgano de contratación motivando la necesidad del contrato que se pretende adjudicar.

También debe justificarse en el expediente que no se está alterando el objeto del contrato, para evitar así, tener que licitar el contrato por uno de los procedimientos ordinarios.

Por último, la información relacionada con adjudicación de contratos menores deberá publicarse, como mínimo, con periodicidad trimestral, a través del perfil de internet del Órgano de contratación.

Esto permitirá un mayor control de oficio y a instancia de perjudicados de actuaciones eventualmente irregulares.



## 5.11. CONVENIOS COLECTIVOS SECTORIALES

El último apartado a analizar de la nueva Ley, es un tema que constituye la “gran apuesta” del nuevo texto legal ya vigente.

Con la última y más importante Reforma Laboral se eliminó la primacía al convenio territorial/sectorial, consiguiendo de esta forma, que el convenio de empresa tuviese preferencia aplicativa sobre el convenio sectorial en materias muy relevantes como pueden ser jornada y salarios (esta última especialmente).

Antes de dicha reforma, un convenio de empresa, no podía poner un salario más bajo que el convenio territorial, por el principio de norma mínima necesaria (en derecho social).

A partir del Real Decreto de 2012, el convenio sectorial pierde la primacía, con lo que el convenio de empresa puede aplicar un salario distinto, por lo que podría ser inferior al del convenio territorial.

Pero, en determinadas circunstancias, mediante un pacto con los trabajadores y con los trámites requeridos, las empresas pueden desvincularse de un convenio territorial y dejar de aplicarlo para sus salarios.

Desde hace algún tiempo, existe un debate sobre si existen ciertos mecanismos para excluir las aplicaciones de la reforma laboral del ámbito de la contratación pública.

Con la nueva ley se ha optado por darle una solución legislativa a este debate, que es en cierta forma, devolver, en el ámbito de la contratación pública, esa primacía al convenio sectorial, de manera que sea obligatoria.

El “modus operandi” del legislador ha resultado poco claro o preciso, porque en las referencias de convenios colectivos, en ocasiones habla del convenio colectivo de referencia, en otras se refiere al convenio colectivo sectorial de referencia o el convenio selectivo sectorial aplicable.



¿Y dónde se aplica el convenio colectivo sectorial?

- En el Valor Estimado (art 101.2). Al calcular el Valor Estimado, computarás el convenio sectorial de referencia.
- En la correcta estimación del precio (art 102.3).
- Como condición en el pliego de cláusulas administrativas particulares de respetar sus condiciones salariales. Se obliga a respetar las condiciones salariales del convenio sectorial de referencia (como mínimo).
- Se aplica como motivo de rechazo de la oferta sospechosa de anormalidad o desproporción (art 149.4). Es decir, no respetar el convenio sectorial de referencia.
- También como condición especial de ejecución (art 202.2)

Los principales problemas visibles, son la técnica legislativa elegida. La Ley de Contratos no cambia el Estatuto de los Trabajadores.

El legislador podría haber derogado parcialmente el Estatuto de los Trabajadores, viendo qué artículos no deberían regir en la contratación pública



## 5.12. LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA

Tras varios años tratando de implementar la contratación electrónica, ha sido finalmente con la entrada en vigor de la nueva LCSP, la obligatoriedad del uso de los medios electrónicos en la contratación.

El primer paso se establecía en la antigua Ley 30/2007, cuando se permitió optar el uso de medios electrónicos en la contratación, aunque no se obtuvo el resultado esperado, puesto que el impulso que finalmente se le dió fue bastante escaso.

En 2010, la Ley 34/10 modificó parcialmente la Ley de Contratos, donde se trató de fomentar y dar prioridad al empleo de medios electrónicos.

Tras varios años de espera, al fin desde la entrada en vigor el pasado 9 de marzo de la nueva Ley, cualquier relación entre los poderes adjudicadores y contratistas deberá verificarse en formato electrónico.

Esto proviene, obviamente, desde las directivas, que obligan la utilización de las plataformas electrónicas para el mundo de la contratación a partir de octubre de este año, aunque el legislador se haya adelantado a los plazos que marcaba la Directiva para la implementación definitiva de la contratación electrónica.

Esta ley, hemos visto que tenía como principal objetivo la transparencia y la relación calidad precio en los contratos públicos. Pero, tampoco se debe dejar de lado, que tiene como gran apuesta el uso de los medios electrónicos en la contratación, consiguiendo de esa manera su simplificación, dentro de lo posible.

El uso de los medios electrónicos tiene un gran impacto entre las novedades a destacar en la nueva Ley. Por lo tanto, vamos a analizar qué es lo que va a aportar esta nueva ley al futuro de la contratación:

- La contratación será electrónica de extremo a extremo, sin excepción alguna. Desde el momento que la Directiva introdujo el concepto de la presentación electrónica de ofertas en el marco de la contratación, hizo que todo el proceso que subsiguiente sea electrónico también. Eso incluye los pliegos de la



contratación, las solicitudes de participación, las confirmaciones de interés y en particular, las ofertas.

- La presentación de ofertas será también obligatoriamente de manera electrónica, salvo un serie de excepciones que recoge la ley, como pueden ser la necesidad de herramientas o dispositivos que no estuvieran disponibles de forma general. Otra excepción sería si los formatos están sujetos a licencia (de pago), y el órgano de administración no los ofrece de manera gratuita.
- Todo tipo de relación y comunicación con las empresas también será de manera electrónica. Aparte de algo básico como las notificaciones electrónicas, también serán electrónicas cualquier otra cuestión relacionada con las subsanaciones, los requerimientos, los recursos etc...
- Otro cambio de vital importancia, es el cambio que se produce en el perfil del contratante, el cual sufre un gran impacto y sale bastante reforzado su papel dentro de la contratación.

El primer cambio a resaltar es que el perfil del contratante debe reflejarse mediante integración sistémica o de forma manual en la plataforma de contratación del sector público. Aunque esto no es una gran novedad, debido a que ya era obligatorio años atrás con las normas de transparencia o de unidad de mercado, con la nueva Ley, se establece que el contrato será nulo de pleno derecho en caso de no figurar en la plataforma de contratación del sector público, lo cual es un cambio trascendental.

Otra cuestión que afecta a los perfiles del contratante y que también tiene que ver con las plataformas electrónicas, es el hecho de la necesidad de publicar mucha más documentación que anteriormente no era necesario publicar (como por ejemplo, el informe de adjudicación), por lo que las plataformas deberán adaptarse a esta nueva exigencia.



- El papel de los registros oficiales de licitadores, que son electrónicos por naturaleza, cobran más importancia aún con la entrada en vigor de la nueva ley. Existen procedimientos en los que es obligatorio registrarse para las empresas si quieren obtener la licitación.
- También el registro de contratos del sector público deberá ser obligatorio por motivos de transparencia.



## 6. ESTUDIO ANÁLITICO A LA POBLACIÓN

### 6.1. LA ENCUESTA

Tras analizar la nueva LCSP y sus principales novedades con respecto al antiguo reglamento, he decidido realizar una sencilla encuesta con el objetivo de poder analizar el conocimiento de la población y su interés con respecto a la Contratación Pública.

También, quiero conocer la opinión social sobre la Administración Pública, y si están de acuerdo con las nuevas medidas implantadas en la nueva Ley sobre temas que conciernen a la sociedad y repercuten en nuestro día a día.

Una vez obtenido los resultados, quiero analizar las respuestas obtenidas y ver la opinión pública sobre los aspectos más importantes, y así poder plantear el apartado práctico del trabajo.

La encuesta constará de un total de 13 preguntas relacionadas con la contratación y sobretodo sobre la nueva Ley.

El principal problema de realizar una encuesta al público en general es que los conocimientos sobre contratación son muy limitados en nuestro entorno, por lo que he tratado de realizar preguntas básicas ya que todo el mundo tiene una opinión o idea al respecto sin necesidad de haber estudiado o sin dedicarse profesionalmente al mundo de la contratación.

Un aspecto positivo, es que he pretendido enfocar mi encuesta a un público bastante amplio, tratando de difundirla en distintos ámbitos para así obtener las respuestas de distintas franjas de edades, debido a que siempre es interesante obtener diversidad de opiniones que seguro que varían entre la población más joven y la de más edad.



Finalmente, la encuesta obtuvo un total de 126 participaciones, por lo cual pienso que se pueden sacar conclusiones bastantes interesantes sobre materia. Por lo tanto, voy a reflejar las preguntas realizadas y las respuestas obtenidas, con el que añadiré un análisis o conclusión de los resultados.

Para terminar, adjunto el enlace a la encuesta.

<https://goo.gl/forms/LRM97lxdnOAS6V3p1>



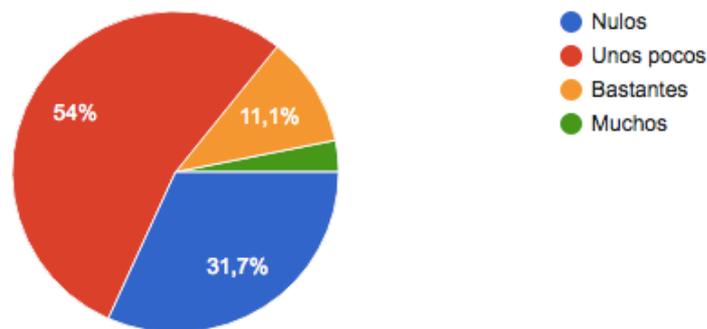
## 6.2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

### Conocimientos sobre contratación

En primer lugar, quería conocer el conocimiento social sobre la contratación pública. Por lo tanto, formulé la siguiente pregunta previa antes de empezar la encuesta:

**¿Qué tipos de conocimientos tiene sobre la contratación pública?**

126 respuestas



Cuando realicé la pregunta, esperaba obtener unos resultados similares a los que se dieron, pero creía que se impondría la opción de los conocimientos nulos sobre contratación.

Las conclusiones que se pueden sacar son bastante obvias, más de la mitad de los participantes de la encuesta tiene unos conocimientos básicos en materia de contratación, por lo que es un resultado satisfactorio debido a que mis expectativas a la hora de realizar eran que la mayoría de participantes apenas tendría nociones sobre la cuestión.

### Impacto de la nueva LCSP en la sociedad

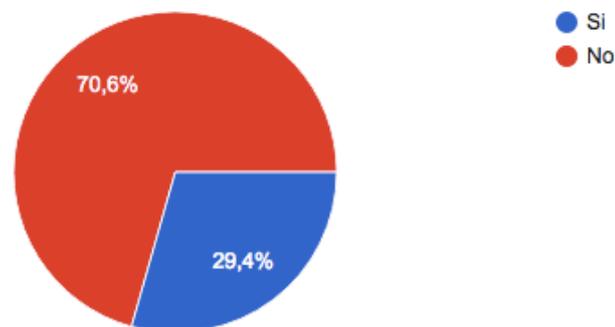
En la segunda y tercera preguntas, quiero ver el impacto que ha tenido la nueva Ley en la sociedad, ver si la gente es consciente de que, tras varios años de espera, por fin España ha sacado a la luz el nuevo texto legal que cambiará el modelo de contratación.



Es por eso que quiero evaluar tanto la conciencia social como el interés de las personas en materia de contratación.

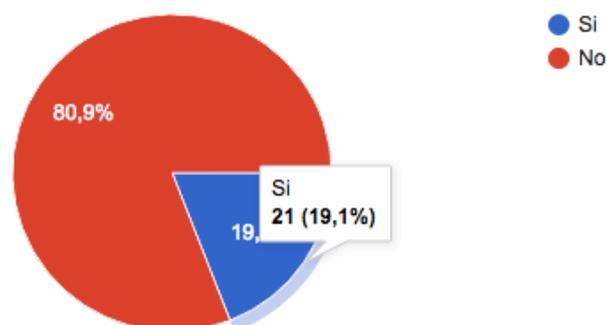
### ¿Sabías que el pasado 9 de marzo entró en vigor la nueva ley de contratación pública?

126 respuestas



### En caso de estar al tanto de la nueva ley, ¿se ha interesado en echarle un vistazo o ver que nuevas medidas tiene?

110 respuestas



Los resultados son muy significativos, tan solo el 29.4% de los encuestados está al tanto de la nueva LCSP, por lo que deduzco que no se le ha dado la difusión necesaria en los



medios de comunicación (principales responsables a mi parecer) en algo que, aunque no de forma directa, nos involucra a todos.

En la tercera pregunta, podemos ver como solo 21 personas se han interesado en ver las principales medidas que tiene la nueva Ley.

En mi opinión la gente no es consciente de la importancia y de la dimensión que este nuevo texto legal puede tener. Por una parte, es comprensible que parte de la sociedad que no se encuentre involucrada en el mundo de la contratación no muestre demasiado interés en este tema (el autor incluido, hasta que estudié la materia en el Grado y decidí enfocar mi trabajo hacia ello). Pero una vez he tratado de profundizar me he dado cuenta que la contratación es más importante para el buen funcionamiento de un país de lo que pensaba, ya que muchas de las medidas adoptadas pueden cambiar la sociedad en muchos más aspectos de los que podamos imaginar, como por ejemplo el cuidado del medioambiente de nuestro país, la repercusión en costes que puede tener y que finalmente sufragamos entre todos vía impuestos, o, de forma más inmediata, porque personas de nuestro entorno trabajen en compañías relacionadas con la contratación.

### **¿De dónde procede el desconocimiento social sobre la contratación?**

Esperando obtener unos resultados en los que se reflejaran el desconocimiento o desinterés general sobre la contratación público, mi objetivo era principalmente averiguar de dónde procede dicho desconocimiento.

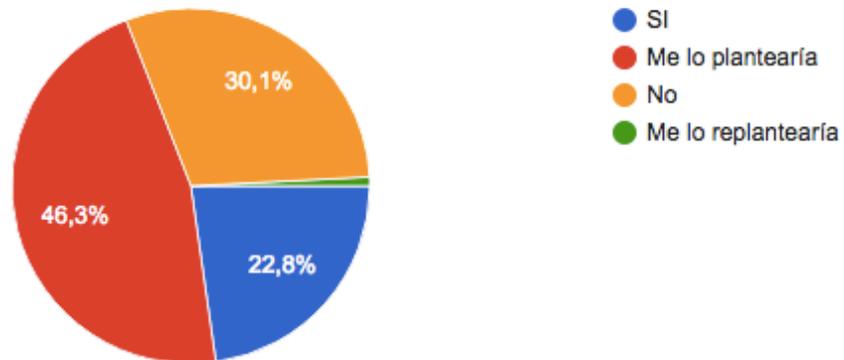
Quizás el problema sea que el hecho de los encargados en materia de contratación pública no se interesan o se preocupan en formar de manera básica a la sociedad.

Por lo tanto, la siguiente pregunta la enfoqué para analizar el interés de las personas en recibir información a través de un evento público o televisivo que explicasen de forma asequible para el público en general, las nociones básicas de contratación.



## Si hubiese una charla o programa sobre contratación pública en España, ¿asistiría o lo vería?

123 respuestas



Tras ver los resultados de mis primeras encuestas me sorprendieron gratamente las respuestas obtenidas a esta pregunta. Realmente daba por hecho que el “No” obtuviese una mayoría bastante significativa, pero tan solo obtuvo un 30% de votaciones de los 128 participantes (aunque 5 se abstuvieron de contestar).

Prácticamente, la mitad de los encuestados se plantearía asistir a una charla o ver un programa en televisión sobre contratación, y una cuarta parte estaría dispuesta a conocer más sobre este complejo pero interesante mundo del Derecho Administrativo.

La conclusión es bastante obvia, no es por falta de interés de la sociedad, que es lo que la mayoría podíamos pensar desde un principio, sino que el problema viene de la falta de interés de las administraciones públicas por concienciar a la sociedad sobre la materia.

Hoy en día, desde mi punto de vista, faltan programas en los medios que aporten cosas positivas a nuestra sociedad y creo de forma sincera que si se dedicara un programa a explicar y demostrar qué es la contratación y cuáles son sus funciones, la sociedad quedaría bastante sorprendida de la importancia que tiene.

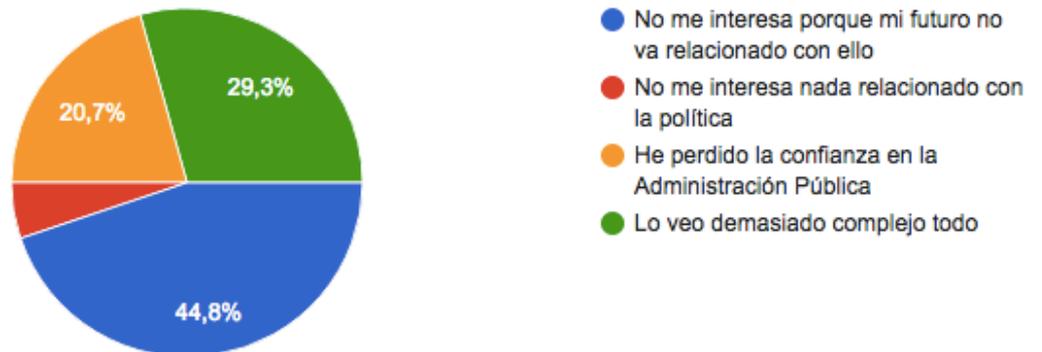
Mi segunda pregunta relacionada con el por qué del desconocimiento sobre la contratación, la enfoco a esa parte de los encuestados que votaron “No” en la pregunta



anterior. Quiero conocer de dónde procede ese desinterés por no conocer lo más mínimo sobre la materia.

## En caso negativo, ¿cuáles son sus motivos?

58 respuestas



En esta pregunta, tuve que plantearme cuáles son los posibles motivos por los que a una persona no tenga la iniciativa de interesarse sobre lo referente a la contratación pública. Opté por proponer cuatro motivos, que yo creo que serían los más lógicos que se podría responder alguien que no tenga ninguna motivación a la hora de ver un programa o asistir a una charla.

Como decía anteriormente, esta pregunta iba única y exclusivamente a los que respondieron de forma negativa a la pregunta anterior. Esta es la primera pregunta que planteo opciones más allá de responder positiva o negativamente, por lo que voy a analizar de mayor a menor causa del desinterés sobre la materia.

- El futuro no va relacionado con nada sobre contratación (44.8%). Esta fue la respuesta más elegida por los encuestados, a la vez que fue la primera que se me ocurrió para dar a elegir. Es una respuesta lógica, debido a que la gente ya tiene demasiado con la materia de su ocupación y su desinterés procede de que no le va a aportar nada al mundo laboral conocer las nociones básicas de la



contratación pública. Es una opinión más que respetable, pero creo que se podría hacer cambiar de opinión con alguien que le demostrase lo interesante que puede llegar a ser.

- Ve la contratación pública un tema demasiado complejo (29.3%). Y no les falta razón. Desde mi punto de vista y de los expertos relacionados en materia de contratación que he estado leyendo y escuchando en la realización de este trabajo, la contratación es uno de los apartados más complejos en el mundo del Derecho Administrativo. Existe apartados de la Ley en los que ni entre los profesionales se llegan a poner de acuerdo. Yo creo que se podría simplificar para que así la sociedad (y en particular los estudiantes, entre los que aún me incluyo) tuvieran más facilidades para comprender como funciona la contratación pública en nuestro país.

Básicamente, es lo que he tratado hacer en este trabajo, explicar de una forma más sencilla los aspectos novedosos de la nueva Ley.

- Pérdida de confianza en la Administración (20.7%). Este es uno de los temas que más me interesaba abarcar y que más tarde trataré en esta encuesta. Creo que es uno de los problemas más graves (por no decir el que más) del mundo de la contratación pública: la corrupción.

Es por eso que planteé esta opción, porque como ciudadano es una de las cosas que me incitaban a no optar por el camino de la Administración Pública, ya que mucha gente ha perdido la confianza en el buen hacer y la honestidad de la administración pública.

Entiendo que mucha gente pierda interés por todo lo relacionado con el funcionamiento público ya que siguen sin creer que no existan actos ilícitos (“trapicheos” o “mordidas” como se dice de forma coloquial) en este tipo de materia, como es la contratación pública.

- Desinterés en todo lo relacionado con la política (5.2%). Para mi sorpresa, solo 3 encuestados eligieron esta opción, ya que en los últimos años ha ido creciendo una corriente de desinterés por la política por parte de nuestra sociedad debido a



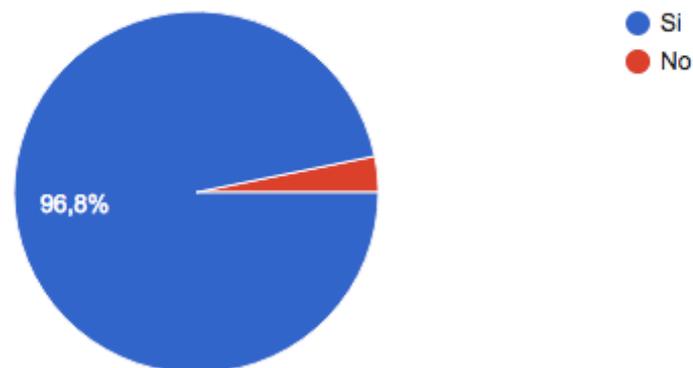
los últimos sucesos que, en mi opinión, no han sido solucionados por los máximos dirigentes de nuestro país.

## Opinión pública sobre la conciencia social

Tras realizar las preguntas sobre el interés en contratación, me interesaba saber la opinión de los encuestados sobre si se debería tener una mayor conciencia social sobre la materia, visto los resultados tan pobres en la primera pregunta de la encuesta.

**Hoy en día, casi todo a su alrededor está sujeto a un contrato público.  
¿Crees que se debería tener mayor conciencia social sobre la materia?**

125 respuestas



El resultado no deja lugar a dudas. Tan solo cuatro de los encuestados opinaron que no se debería tener mayor conciencia social.

Es curioso que, incluso sabiendo que como ciudadanos se debería tener un mínimo de conocimiento, no haya mucha inquietud en saber más sobre el tema.

Antes de realizar la pregunta, doy un dato que mucha gente puede que desconozca: casi todo a nuestro alrededor está sujeto a un contrato público.

Ya sea un parque, o una obra en nuestra universidad, o el servicio de limpieza de la ciudad etc... No somos conscientes de la importancia que tienen los contratos públicos, ya que son el principal motor del buen funcionamiento de los servicios y obras de uso



público, que sin apenas darnos cuenta, permiten que nuestra ciudad o pueblo donde residimos disponga de lugares de uso público (como un hospital o un colegio público) y se mantenga en buen estado debido a la gran cantidad de servicios que existen gracias a la contratación.

### **Opinión sobre las nuevas medidas implantadas en la ley**

En esta sección, trato de explicar 4 de las principales medidas de la nueva Ley. Obviamente la Ley incluye muchas medidas que modifican los contratos, pero sin un conocimiento previo resulta prácticamente imposible opinar sobre esos aspectos. Es por esa razón, que menciono cuatro de las medidas más importantes y que nos afecta a la sociedad en global, que son:

- Medidas anticorrupción. Qué incluían:
  - o Transparencia
  - o Buena gestión
  - o Prevención de malas conductas y conflictos de intereses
  - o Control y rendición de cuentas en la contratación pública
  
- Criterios medioambientales a la hora de licitar.:
  - o Reducción de emisión de gases
  - o Medidas de ahorro y eficiencia energética
  - o Uso de energías procedentes de fuentes renovables
  - o Mantenimiento de recursos naturales
  
- Criterios sociales:
  - o Integración de personas con discapacidad
  - o Integración de personas desfavorecidas entre las personas asignadas a la ejecución de un contrato
  - o Subcontratación con Centro Especiales de Empleo
  - o Planes de igualdad de género
  - o Conciliación de vida laboral
  - o



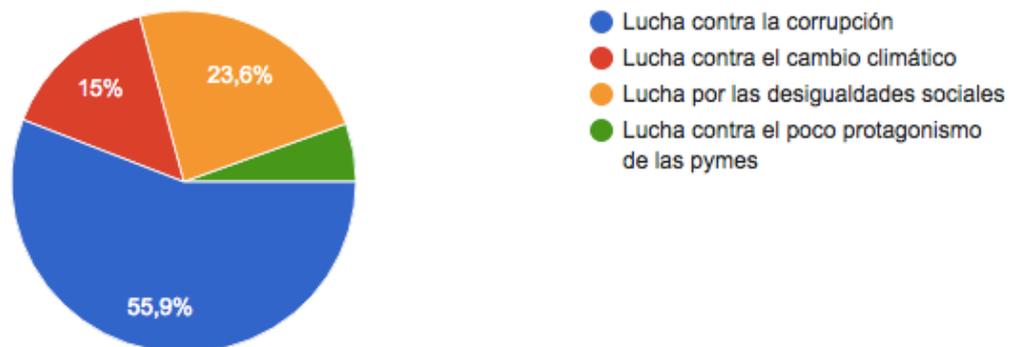
- Medidas de acceso a la contratación pública de PYMES:
  - o La división en lotes de los contratos
  - o Cambios establecidos en los criterios de valoración
  - o Control de la morosidad
  - o Disminución de la solvencia

Evidentemente, con el objetivo de realizar una encuesta amena y sencilla para la gente, no entro en detalle explicando estas medidas, por lo que simplemente menciono para qué son las medidas instauradas en la ley.

Me interesa saber, cuál es el principal problema o aspecto a resolver para la sociedad que la nueva ley tratará (esperemos que con éxito) de resolver.

### La nueva ley incluye medidas anticorrupción, medioambientales, sociales o de ayuda a las pymes. ¿Cuál crees que era la más importante a tratar?

127 respuestas



Es bastante evidente que el problema que más preocupa a nuestra sociedad es la corrupción. La gran multitud de casos de corrupción (luego entraremos en más detalle) en los últimos años ha hecho que aumente la desconfianza y la preocupación entre los ciudadanos y es por eso por lo que la mayoría piensa que es el principal aspecto que hay que tratar.



Muy por detrás le siguen las medidas sociales, uno de los problemas que más se ha intentado tratar en el mundo de la política en la última década (sobre todo en el aspecto de desigualdad de género). Creo personalmente que las medidas a las que se han recurrido son muy acertadas para ayudar a una mejor integración de las personas que más complicado lo tienen en el mundo laboral y para al fin eliminar desigualdades entre hombres y mujeres, sobre todo desde el aspecto salarial.

Otra corriente que ha crecido mucho en los últimos años y la Ley no ha querido dejar de lado es la lucha contra el cambio climático. Parece una evidencia que la contaminación es un problema real en nuestro mundo, y me parece una muy buena decisión implantar medidas medioambientales en el mundo de la contratación.

Aunque la gente dé prioridad a la corrupción y las desigualdades sociales, también era un aspecto importante que tratar y el cual me parece una gran iniciativa de esta nueva ley.

En último lugar, se encuentran las medidas para facilitar el acceso a las Pymes. Me parece razonable que se encuentre en último lugar, porque, aunque sea bastante importante, quizás sea la medida que menos afecta a la gente de manera directa. También es cierto que las otras medidas, desde mi punto de vista, tratan temas muy sensibles en nuestra sociedad a día de hoy y que mantienen preocupado a gran parte de la población.

En mi opinión las medidas implantadas suponen un gran impulso para la pequeña y mediana empresa de nuestro país, ya que se estaba quedando desmarcada del marco de la contratación y son un factor muy importante para la economía de España.

Si yo hubiera tenido que votar, habría estado de acuerdo con la mayoría y me habría decantado por la lucha contra la corrupción como principal problema a tratar, ya que como mencionaba antes es uno de los aspectos que más me preocupaban y me preocupan a día de hoy: el hecho de que la sociedad no confíe en nosotros de cara a enfocar mi vida profesional hacia la Administración Pública.



## La corrupción en el mundo de la contratación

Comentaba anteriormente que trataría de manera más concreta el tema de la corrupción en temas administrativos, en la contratación de forma más concreta.

Esperando que fuese el tema de la corrupción el que más preocupase a los encuestados, decidí dedicar un apartado de la encuesta para saber los conocimientos y opiniones en materia de corrupción.

En primer lugar, quise saber qué casos de corrupción en el mundo de la contratación conocían. Es frecuente que estos casos, siempre tan polémicos, salgan y se difundan en los medios durante varios días, ya que ocupan siempre horas y horas de tertulia entre los programas de debate en televisión.

De tal modo, que pregunté si conocían alguno de estos casos y si fuese así los detallasen específicamente.

Obtuve infinidad de respuestas con casos que ni incluso yo conocía y me ayudó a conocer más sobre estas tramas tan peculiares en nuestro sector público. Seguidamente, mostraré unas imágenes con algunas de las aportaciones de los encuestados

---

### ¿Conoce algún caso de corrupción en la contratación? (Caso Gürtel, los ERE de Andalucía, caso Roldán..) Si es así, índiquelo

78 respuestas

Sí, conozco el Caso Gurtel, los ERE, el caso Roldan, el caso Barcenaz, etc
Ere, barcenaz, gurtel
caso gürtel, ERE, taula, canal de Isabel II...
Caso Gürtel, Ere de Andalucía, Noos...
Caso Taula
Todos a los que has aludido
ERE, PUJOL, GURTEL, MATAS
Sí, Gürtel
Gürtel, Valmor, Emarsa, Taula, Eres...
Caso Gürtel, los ERE de Andalucía, caso Roldán y más
Gürteo y Eres de Andalucía
Caso gürtel



Gürtel
Todos los anteriores
Sí, Gürtel y ERE de Andalucía
Si, Roldán, Gürtel, Cifuentes..
Todos los mencionados
ERE GURTEL
Los tres mencionados
Por televisión
Desconozco detalles de los sumarios y no confío en los medios de comunicación
Caso Gürtel, Caso Erial, Visita del Papa, Fórmula 1, caso Nóos,
Caso Gürtel (por los medios de comunicación)
Si, todos los sigo en las noticias

Gurtel (2)
Todos (2)
Caso Gürtel (2)
caso gurtel
Ribó
NO
Di
Guartel..eres..zaplana
Los mencionados
Caso Gürtel, ERE Andalucía
Gurtel,
¿Todos? Caso Barcenas, operación Púnica, caso AVE, Acuamed, caso Nueva Rumasa, el caso Pokémon,...



Como era de esperar, el caso Gürtel es el más mencionado debido a que seguramente es el que más revuelo mediático ha causado en nuestro país recientemente.

También los ERE de Andalucía es uno de los más repetidos por los encuestados, junto con el caso Noos y Roldán, éste más antiguo.

Aunque también nos encontramos con algunos que proponen casos que no están vinculados con la contratación como el de Bárcenas o Zaplana, casos más relacionados con la corrupción de blanqueo de capitales.

Consideré hacer esta pregunta para saber si la gente está realmente al tanto de los casos de corrupción que han ocurrido en España antes de tratar con preguntas más personales y pensé que era una buena manera de medir el conocimiento y la conciencia sobre este tema tan delicado.

También me ha ayudado para conocer casos relacionados con la contratación pública que anteriormente desconocía, como por ejemplo el caso Acuamed, donde la Guardia Civil destapó la adjudicación fraudulenta de contratos públicos inflados para obras hídricas y medioambientales entre 2007 y 2014 por parte de la empresa pública Acuamed.

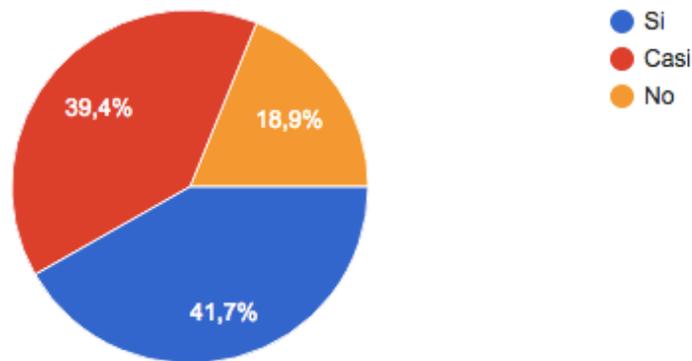
La siguiente pregunta que planteo ya la había propuesto anteriormente como una de las posibles opciones de causa del desinterés sobre la contratación. Debido a los casos que mencionaban antes los encuestados, la confianza en la Administración Pública ha decaído de manera exponencial en los últimos años.

De tal manera que decidí realizar una pregunta en base a este problema de la confianza, siendo una de las cuestiones que más me interesaba saber la respuesta de las personas que realizaron la encuesta.



## ¿Has perdido la confianza en el buen hacer de la Administración Pública?

127 respuestas



Por los resultados reflejados, parece que es una obviedad la pérdida de confianza en la Administración Pública, un problema que a día de hoy tiene difícil remedio.

La mayoría, ha perdido totalmente la confianza en el buen hacer de los organismos públicos (o cargos, mejor dicho).

El 39.4% se encuentra en entredicho en esta cuestión que planteo, ya que aún no ha perdido la esperanza de una Administración limpia de corrupción, por lo que deja como conclusión que las nuevas medidas implantadas resultarán vitales a la hora de poder recuperar la confianza de los que aún no dar por perdida la causa.

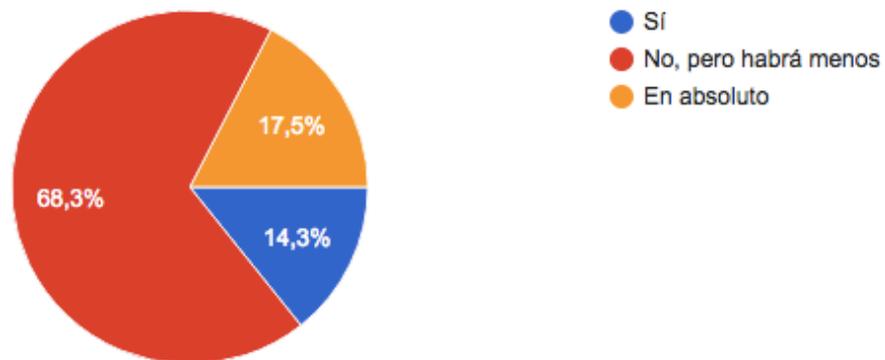
Y por última, una gran minoría (tan solo 24 encuestados) aún mantienen una plena convicción y credulidad en el buen hacer de la Administración, cosa que me resulta complicado en los tiempos que corren, pero invitan al optimismo de recuperar la confianza de la sociedad de cara al futuro.

En la siguiente cuestión a tratar, quiero conocer el punto de vista de la ciudadanía sobre la nueva Ley en cuanto al posible éxito de las medidas anticorrupción. Aunque no detallo de manera específica las medidas con el fin de no explayarme demasiado, quiero ver si existe optimismo en erradicar con certeza esta preocupación social.



## ¿Confías en que este nuevo cambio acabe con los casos tan comunes de estos últimos años de malversación, prevaricación, cohecho etc..?

126 respuestas



La gran mayoría opina que sí que habrá un cierto efecto en las medidas implantadas para la lucha contra la corrupción. No creen que acaben de manera definitiva con ella, pero ayudarán a que se reduzcan, cosa que, en mi opinión, ya sería un resultado positivo de cara a evolucionar para conseguir una Administración limpia.

De manera muy reducida se encuentran los extremos de los que sí creen que se erradicará de manera definitiva los casos de corrupción y los que en absoluto confían en la implantación de medidas y creen que seguirá habiendo casos como antaño.

Yo personalmente, opino que la nueva Ley es un gran comienzo para lograr la meta que se persigue con este texto legal. Creo, como la gran mayoría, que no conseguirá un éxito rotundo, pero ayudará a reducir los casos de corrupción ya que será más complicado ocultar las anomalías que reflejan una impunidad de esta clase de delitos.

Espero y deseo que las medidas den su fruto y así podamos en un futuro disfrutar tanto los que se dedican profesionalmente como la ciudadanía de un funcionamiento de la administración libre de cualquier tipo de sospecha.



Otro de los temas de los que siempre se ha debatido mucho son las penas en los casos ilícitos motivados por la corrupción.

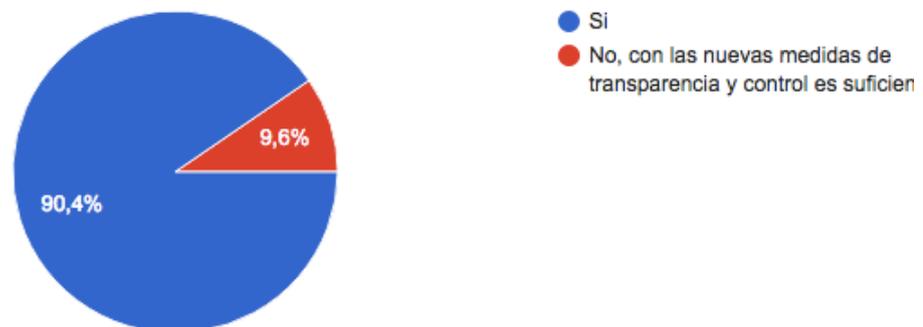
Mucha gente opina que las penas aplicadas por la ley son insuficientes y eso motiva a que los delitos persistan en nuestro país.

En los casos de mayor gravedad (cuando el dinero detraído supera los 250.000 euros) de apropiación indebida se castiga con prisión que oscila en cuatro y ocho años. Con esa misma barrera del cuarto de millón, en los casos de malversación que corresponde a empresas públicas pasa a los seis años y el máximo posible puede aumentar hasta doce.

Como consecuencia, realicé la siguiente pregunta obteniendo una opinión casi unánime por parte de los partícipes de la encuesta

### ¿Crees que hasta que no se aumente la pena en los casos ilícitos, seguirá existiendo la corrupción en la contratación pública?

125 respuestas



Queda claramente reflejado la opinión popular ante este dilema. La ciudadanía exige un endurecimiento de las penas por corrupción.

Siempre hemos escuchado infinidad de ocasiones la expresión “todas las personas son iguales ante la ley” por parte de los altos cargos y ejecutivos, pero a ojos de la gente resulta más un tópico que una realidad.



Por lo que se refleja ante los medios, las impunidades son bastante flexibles en casos de corrupción y eso hace replantear si el trato es igualitario ante un cargo importante que ante un ciudadano de a pie.

Con esto concluyen las preguntas relacionadas con la corrupción en las que queda bastante evidente la indignación y la exigencia por una gestión limpia de malversaciones, cohechos o prevaricaciones.

La encuesta refleja el malestar social de la población española, aun siendo una pequeña muestra de ella.

Por lo tanto, como reflexionaba anteriormente, confío que la nueva regulación de la contratación del sector público español sirva como instrumento anticorrupción con las medidas establecida de regulación, control y publicidad que consigan dificultar la realización de prácticas poco honestas en la contratación del sector público.

En unos años veremos si la total erradicación era una utopía o si la reiteración de los buenos hábitos administrativos ayude a convertir en anecdóticos los casos de corrupción.

### **Prioridad de la calidad sobre el medioambiente**

Como he mencionado en diversas ocasiones durante el trabajo, entre los criterios cualitativos que priorizará el órgano de contratación competente para evaluar la mejor oferta, se incluirán los aspectos medioambientales.

El artículo 145 define claramente que deberá aplicarse más de un criterio cualitativo de adjudicación cuando se trate, entre otros, de contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valoraran las condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua, la energía y los materiales, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o ecológicos y por último, el coste ambiental del ciclo de vida. Este último concepto resulta algo complejo a la hora de evaluar, por lo que un ejemplo



podría ayudar a comprenderlo sería el caso de los costes de emisiones por gases de efecto invernadero o de CO<sub>2</sub>, que normalmente ya se encuentran incorporados sobre ciertos consumibles o en la factura de la energía eléctrica, y por tanto estarían incluidos dentro de los costes de operación o de mantenimiento como coste ambiental.

Una duda que me ofrece esta inclusión ecológica en la nueva LCSP es la influencia del uso de métodos ecológicos a la hora de realizar el objeto del contrato.

De tal modo, decidí cuestionar en la encuesta la preferencia social ante esta cuestión. Viendo la prioridad que se le pueda asignar a cualquier contrato que incluya algunos de los criterios medioambientales a la hora de licitar el contrato, en mi opinión podría verse afectado el resultado final de, por ejemplo, una obra.

Aunque resulte beneficioso ecológicamente hablando, al no usar los métodos quizás más eficientes y útiles pero más contaminantes la obra puede resultar de peor calidad a mi parecer.

### En una obra de futuro uso público, ¿qué le da más importancia?

126 respuestas



Esta es, sin lugar a dudas, unas de las preguntas con más división de opiniones en toda la encuesta.



Una pequeña mayoría prioriza el uso de métodos ecológicos antes que el resultado de la obra final, aunque quizás sea una pregunta que evalúe en cierta parte la moral, ya que hoy en día no priorizar lo ecológico se encuentre mal visto socialmente.

Pero aun así, más del 40% tiene cierta preferencia en que la obra se realice con el mejor resultado posible, sin importar los medios para el buen uso público.

Yo desde luego, no sabría de que lado posicionarme ya que ambas respuestas me parecen lógicas y razonables y que, por distintas cuestiones, es el ciudadano quien sale beneficiado aunque siempre con un coste ya sea medioambiental o cualitativo.

### **Prioridad de lo económico a lo social**

La última pregunta de la encuesta está relacionada en cierta manera con la anterior pregunta. También trato de conocer la prioridad social ante las medidas sociales en el caso que estas conlleven un coste económico.

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, antiguamente, durante el período de la crisis económica específicamente, en las adjudicaciones de los contratos, se dio absoluta y primordial prioridad a los requisitos económicos (el precio).

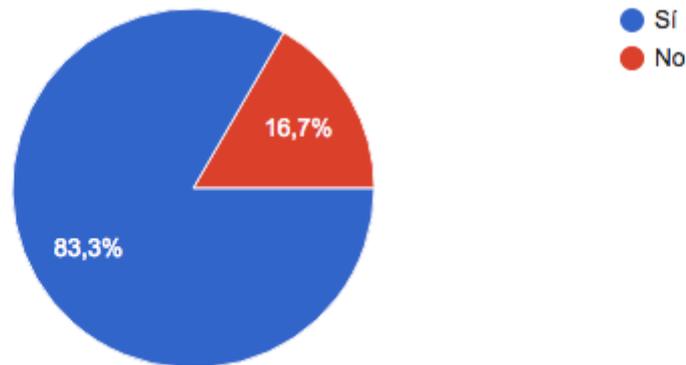
Pero con la implantación de la nueva ley, como he recsaltado en diversas ocasiones, el objetivo es tratar de incorporar otros elementos, como el social, en busca de una mayor calidad en comparación con los años anteriores.

De ese modo, mi última cuestión la planteo de manera que en el caso de que a la hora de licitar un contrato se prioricen las medidas sociales a los aspectos económicos, saber la valoración de la gente ante este cambio.



**¿Está de acuerdo en gastar más dinero público para así contratar antes empresas con medidas sociales (como integración de personas con discapacidad, igualdad de genero etc..) que otras que no?**

126 respuestas



La imagen habla por si sola, debido a que la mayoría de la gente está de acuerdo con el cambio implantado de la nueva ley adoptando una mayor importancia en los criterios sociales en la adjudicación del contrato.

Viendo los resultados obtenidos las dos últimas preguntas, podemos obtener como conclusión que la ciudadanía está de acuerdo con la nueva relación calidad-precio con la inclusión de los criterios cualitativos sociales y medioambientales a la hora de licitar.



## 7. PROPUESTA DE MEJORA

Como he mencionado reiteradamente, la corrupción es el principal problema que como futuro empleado público me preocupa. Han sido una gran multitud los casos destapados en los últimos años, lo que consecuentemente ha provocado una gran desconfianza en la ciudadanía, tal y como reflejaba la encuesta.

Cierto es que la nueva Ley implanta medidas de prevención para evitar que se reincidan estas irregularidades en el ámbito de la contratación pública, tal es así que viene incluido un artículo específicamente dedicado a la lucha contra la corrupción, específicamente el 64 que define literalmente:

### **Artículo 64. Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses.**

1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

Aunque esto implique un primer paso, creo que no es suficiente a la hora de combatir este problema tan típico en los tiempos que corren. Como consecuencia, mi propuesta de mejora para este Trabajo de Fin de Grado va a ir relacionado con la aportación de posibles medidas que ayudarían a erradicar de manera definitiva las tramas de corrupción.

He elaborado una serie de medidas cautelares, que explicaremos utilizando como base un caso reciente y real donde incluyen las tres prácticas ilícitas en el ámbito de la corrupción: malversación, prevaricación y cohecho.



## 7.1. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Hoy en día, la mayoría de casos de corrupción no se destapan hasta el cambio de posesión del Ayuntamiento donde se han producido irregularidades. Eso provoca que casos ilícitos persistan durante años y años sin que no se haya realizado ningún tipo de sospecha de procedimientos ilícitos.

Eso es un claro reflejo de la poca eficiencia y eficacia de las medidas de control establecidas por la ley, por lo que mi propuesta de mejora consistirá en proporcionar medidas preventivas para un mayor control de la gestión en materia de contratación pública en nuestro país.

En primer lugar, antes de entrar con el caso práctico, voy a mencionar y explicar las medidas que se podrían instaurar con el fin de prevenir y detectar algún acto ilícito en materia de contratación pública.

Más tarde, con el apoyo del caso real veremos cómo estas medidas podrían ser aplicadas y como ayudarían a finalizar con estas irregularidades.

### **Organismos de control con ámbito provincial**

Durante el trabajo se ha mencionado la creación del Comité de Cooperación en materia de contratación pública, que junto la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, conforma la nueva estructura de Gobernanza de la contratación pública establecida por la nueva LCSP.

Las funciones de este comité están relacionadas con todo el ámbito de la compra pública, desde la supervisión de los procedimientos de contratación con el fin de asegurar que se cumple la normativa aplicable.



Aunque resulte una buena iniciativa a la hora de controlar y supervisar todo el procedimiento de los contratos, pienso que resulta insuficiente a la hora de controlar todo lo relacionado con la contratación a nivel estatal, debido al colapso de casos para controlar.

Por lo que la primera medida consistiría en la creación de organismos de ámbito provincial por los que pasara todo tipo de contratación pública (incluidos los contratos menores). Como consecuencia, asignar a estos organismos la potestad de gestionar tanto la existencia de interés general en la celebración del contratos (si resulta necesario), o todo lo relacionado al procedimiento de licitación del contrato, todo ello con carácter previo.

Este organismo, debería estar formado por tribunales o colegiados de un número de tres miembros mínimo. Con esta medida se trataría evitar que la decisión caiga en manos de una sola persona. Con esta condición se evitaría la posibilidad de corromper a este organismo ya que la decisión sería tomada por tres miembros y no solo por uno.

Con la creación de este órgano de control a nivel provincial, resultaría más sencillo detectar cualquier irregularidad en la contratación ya que toda la atención recaería únicamente en el territorio de la provincia correspondiente y no a nivel estatal, donde resulta prácticamente imposible gestionar todos los procedimientos de contratación de todo el territorio nacional.

### **Formación básica a los políticos**

Por lo que he podido averiguar, es bastante usual que los políticos o altos cargos no tengan la formación requerida en materia de contratación y a mi parecer debería ser un requisito imprescindible a la hora de dirigir un cargo público.

Por lo tanto, otra medida sería realizar con carácter obligatorio un curso de contratación pública para tener una formación básica sobre nociones de contratación. Sin ser necesaria una especialización pero que el político o cargo público pueda estar al tanto de lo que sucede a su alrededor y así evitar posibles fraudes.



El curso o clases sobre la materia constaría de dos semanas con una evaluación posterior que acredite que se ha realizado dicho curso y así poder ejercer su cargo público con un mayor conocimiento sobre la causa.

De esta manera se evitaría que en los Ayuntamientos (donde proceden la mayoría de casos de corrupción), se delegase a terceros la potestad absoluta de gestionar todo el ámbito de la contratación de la localidad para así evitar malas conductas.

De esta forma, el control técnico no solo recaería en manos de Secretarios que pueden inducir a una gestión sospechosa con desconocimiento del político que le ha delegado dicha tarea.

### **Potenciación del Cuerpos de Policía especializado en delitos sobre Corrupción**

Aunque en la mayoría de situaciones es la Guardia Civil quien investiga y trata de destapar los delitos sobre corrupción, no consigue abarcar el control que realmente requiere el asunto.

En el caso de Valencia, el cuerpo de la Guardia Civil no dispone de suficientes miembros para hacerse cargo de llevar a cabo labores de detección de actos ilícitos en materia de contratación.

Por lo que la siguiente medida que propongo sería la potenciación de la UDEF (Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal de la Policía), un cuerpo especializado, entre otras misiones, en detectar posibles tramas de corrupción, lo que también conllevaría una ampliación de plazas para disponer de suficientes miembros para llevar a cabo las investigaciones de más forma satisfactoria.

Con la potenciación este cuerpo dedicado entre otras misiones a la vigilancia de una Administración limpia, muchos de los posibles fraudes se verían amenazados y consecuentemente, no se verían finalmente realizados.



## **Creación de Tribunales Especializados de delitos de corrupción**

Aunque sí que existe la fiscalía anticorrupción, nuestro país carece de Tribunales dedicados a los delitos de corrupción. Es por ese motivo, que los tribunales carecen de conocimientos suficientes para tratar tramas de corrupción y se delega exclusivamente a manos de esta fiscalía.

Con la creación de estos tribunales, cuyo acceso sea preferentemente por oposiciones restringidas en base a un temario especializado, el procedimiento judicial de un posible caso de corrupción resultaría mucho más sencillo y eficaz a la hora de elaborar una sentencia del caso.

## **Emisión de informes de carácter obligatorio a un organismo independiente**

La manera de funcionar a día de hoy no es suficientemente eficaz y eficiente a la hora de controlar la realización de obras públicas, ya que el Interventor debe mandar su informe al Tribunal de Cuentas, pero la acumulación de trabajo hace que no se controle de manera eficaz.

Por consiguiente, otra medida cautelar sería la elaboración y emisión de informes, de por ejemplo una obra, por parte de los interventores y secretarios del ayuntamiento de carácter obligatorio.

El informe sería emitido a un organismo independiente del ayuntamiento de cualquier obra realizada bajo un contrato público en el último mes.

Ese informe debe incluir expresamente la relación de precios y facturas de dicha obra para que así el organismo independiente se encargue de revisar que todas las relaciones cuadran y se encuentran fuera de irregularidades.



### **Limitar la contratación de asesores de libre designación**

Unos estudios reflejaban de manera contundente que la Administración Pública da cobijo a más de 20.000 cargos de confianza colocados directamente por cargos políticos.

El puesto de asesor en concreto, no requiere de ninguna titulación específica y la cuantificación del personal eventual no está sometida al control debido a la falta de registros públicos y la libertad de los organismos para establecer el número máximo de puestos.

El que no exista ningún tipo de limitación provoca que los cargos de asesor se elijan “a dedo”, en la que en muchos casos son difícilmente justificables (nepotismo). Tampoco existen registros de dominio público que den cuenta del número de asesores que acoge la Administración, que detallen qué funciones desempeñan y qué salarios perciben por esas funciones.

Limitando este tipo de libres designaciones, se conseguiría evitar cualquier tipo de manipulación, debido a que con la contratación de funcionarios especializado ajenos al círculo del ayuntamiento u organismo sería más difícil ocultar cualquier conducta poco honesta.

### **Un solo cargo por político y limitación temporal**

En la mayoría de casos de corrupción se da el hecho de que el político encargado de la trama también desempeñe un puesto de importancia en otra empresa u organismo, logrando en consecuencia, que se lleve a cabo una acción corrupta con mucha más facilidad.

Por lo tanto, la última medida a implantar sería la limitación de cargos por parte de los políticos, donde se verían obligados a renunciar a los otros puestos que pudiesen ejercer. Aparte de la obligación a ejercer un único cargo, los presidentes del consejo de administración de las empresas públicas deberían ejercer su puesto por un tiempo



limitado de unos 5 años, evitando así su acomodamiento en el puesto, lo que puede inducir a realizar actos delincuentes sin que salgan a luz durante años debido a la permanencia de esa persona en el mismo cargo.

## 7.2. SUPUESTO PRÁCTICO

Gracias a la ayuda de una persona especializada en temas de corrupción, pude obtener un caso real y reciente relacionado directamente con la corrupción. Dicho caso (véase el Anexo 2) tiene casi todo tipo de delito relacionado con la contratación pública, por lo que resultará un claro ejemplo de cómo funcionan y se llevan a cabo estos delitos tan reincidentes en nuestro país.

El caso que a continuación expondré, se podría haber evitado con la aplicación de las medidas expuestas anteriormente.

La metodología a seguir será explicar cómo cada medida de las mencionadas, hubiera evitado que el delito se hubiese producido o detectado con antelación, ya que hasta que no se produjo un cambio de partido político en el Ayuntamiento responsable, no se destapó cualquier indicio de corrupción en este organismo público.

Esto es un claro síntoma de la falta de protección del dinero público que desafortunadamente existe hoy en día, ya que, aunque finalmente este caso haya sido destapado (nunca por ninguna medida anticorrupción), existirán muchos otros de los que aún no se ha producido ningún tipo de sospecha.

A continuación adjuntaré la foto del caso (evitando cualquier tipo de información por motivos de privacidad) , demostrando así que se trata de una situación real y verídica que a día de hoy se está juzgando.

Más tarde expondré el caso más detalladamente antes de entrar en la aplicación de medidas anticorrupción



## **Exposición de caso**

*La sociedad XXX fue constituida en el año 2010 por el ayuntamiento de PPP, representada por el alcalde SSS. La sociedad fue constituida por un capital de 70.000 euros desembolsado íntegramente por el Ayuntamiento YYY. Siendo presidente del consejo de la administración de la sociedad el alcalde SSS. El objeto social de dicha sociedad eran estudios urbanísticos y planes urbanísticos.*

*En fecha 2 de febrero de 2010 el alcalde SSS nombró como gerente de esa sociedad a RRR. (aquí está la contratación).*

*Todos estos puestos y sociedad fueron creados con ánimo de lucro. El alcalde SSS abusando de sus facultados por el control que tenía en el ayuntamiento, abonó facturas a la sociedad XXX con cargo a los fondos del ayuntamiento, factura que no obedecía a servicio alguna y que eran presentadas al cobro por RRR. Las facturas fueron presentadas desde al año de 2010-2015 por un importe de 500.000 euros.*



## **Aplicación de las medidas propuestas**

Una vez visto más detalladamente el caso, vamos a aplicar las medidas mencionadas en la propuesta de mejora del trabajo y cuál hubiera sido su efecto para que el delito nunca se hubiese producido.

### 1º Medida: Organismos de control con ámbito provincial

Con la existencia de un organismo de control tan solo con potestad a nivel provincial, cuya misión fuese únicamente vigilar si la creación de la sociedad era necesaria, se hubiera reclamado información acerca de si en ese ayuntamiento existen arquitectos que pudieran haber ejercido las funciones que iban a ser asignadas en un principio a la empresa XXX.

Una vez ratificado si se da el caso de que sí existen dichos arquitectos, de ninguna manera hubiera aprobado la creación de esa sociedad.

En conclusión, la creación de la sociedad XXX para estudios y planes urbanísticos jamás se tendría que haber creado puesto que el organismo de control habría comprobado y demostrado que el Ayuntamiento YYY ya dispone de un arquitecto técnico para llevar a cabo esa tarea.

### 2º Medida: Formación base para los políticos

Con unas nociones básicas sobre contratación, el político habría sabido perfectamente desde un principio que esas funciones que iba a asignar a la sociedad XXX podrían ser ejercidas perfectamente por los arquitectos e ingenieros del Ayuntamiento, por lo que tendría el conocimiento necesario para saber que la constitución de la sociedad era innecesaria y hubiese causado sospechas.



### 3º Medida: Emisión de informes de carácter obligatorio a un organismo independiente

En el caso de que hubiera existido esta medida, la empresa XXX hubiese estado obligada a través del gerente RRR a presentar las facturas que hubieran reflejado que no se acompañaban de trabajo alguno.

El Interventor correspondiente, controlado por el organismo superior e independiente, no hubiera dado el visto bueno a esas facturas, porque sabría que el organismo independiente iba a rechazar el hipotético pago que reflejaban las facturas.

A su vez, el Secretario del ayuntamiento, encargado de vigilar los requisitos legales, también debería haber comprobado que las facturas no se corresponde a servicio alguno, por lo que si hubiera existido un organismo independiente por encima de los secretarios de ayuntamiento, el Secretario tampoco habría dado el visto bueno a todas esas facturas falsas.

### 4º: Medida: Un solo cargo por político y límite temporal

En el supuesto de que esta medida estuviera vigente, el alcalde del ayuntamiento YYY tampoco podría ejercer el cargo de presidente del consejo de administración de la sociedad XXX, por lo que, en consecuencia, no podría haberse aprovechado de la situación de ejercer los dos cargos.

De ese modo, tras la creación de la sociedad XXX, el cargo de consejo de administración hubiese sido delegado a una persona totalmente independiente de dicho ayuntamiento, con lo que habría resultado inviable la falsificación de facturas por parte de la sociedad fundada.



Por otro lado, si el alcalde del ayuntamiento hubiese estado limitado a ejercer su función política por un máximo de 5 años, jamás se podría haber atrevido a realizar actos en contra de la ley ya que le hubiera resultado imposible mantenerlos ocultos una vez después del plazo máximo como alcalde del ayuntamiento.

5º medida: Limitar la contratación de asesores de libre designación

En caso de que existiese una ley que limitase la contratación de asesores de libre designación, en este supuesto nunca se podría haber nombrado gerente de la sociedad XXX a RRR.

El gerente de la sociedad XXX sería por lo tanto una persona totalmente ajena al alcalde, con lo que la complicidad entre ellos para realizar algún tipo de delito resultaría más que complicada.



### 7.3. CONCLUSIÓN PROPUESTA DE MEJORA

Tras comprobar el posible efecto que las medidas anticorrupción propuestas tendrían en un supuesto real, llego a la conclusión de que estas posibles medidas no se aplican por dos motivos.

El primer motivo, muy a mi pesar, es que realmente no interesa la creación de estas normas o medidas para erradicar la corrupción. Desgraciadamente creo que la corrupción, aunque se consiga disminuir, nunca va a ser erradicada al completo, ya que supone una gran fuente de lucro para muchas personas que sustentan un cargo público. Además, como se dice en ámbito coloquial: “hecha la ley, hecha la trampa”. A pesar de impulsar estas posibles medidas, que no me caben duda de que ayudarían de forma notable a prevenir casos de corrupción, siempre habrá alguna manera de tratar de eludir la ley para llevar a cabo este tipo de delitos.

El segundo motivo, es que estas medidas requieren una partida significativa en los Presupuestos Generales del Estado, ya que aplicarlas supondrían un gran desembolso de dinero público a la hora de la creación de órganos independientes y la ampliación de plazas en estos. Como consecuencia, la aplicación de estas medidas supondría una subida de impuestos o recortes para hacer frente a esos posibles gastos. Sin embargo parte o todo ese gasto se vería recuperado al evitar perpetrar este tipo de delitos, por lo que económicamente podría resultar incluso rentable.

Por lo que, debido a estos motivos, las medidas son de difícil aplicación, pero creo que mediante el uso de la razón y un esfuerzo en los presupuestos estatales se lograrían llevar a cabo y de ese modo terminar de manera definitiva con uno de los mayores problemas a nivel político en la historia de España.



## BIBLIOGRAFIA

ACOBUR. *Los lotes en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público*. <https://www.acobur.es/noticia/legislacion-en-contratacion/los-lotes-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico-15465> [Consulta: 18 de mayo de 2018]

BATET JIMÉNEZ, M.P (2017) “ La preparación del contrato y la división en lotes” en *ElConsultordelosAyuntamientos* de 15 de diciembre. <http://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNTC3NLI7Wy1KLizPw8WyMDQ3NDQyOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAp2kl7jUAAAA=WKE> [Consulta: 17 de mayo de 2018]

DE LA MORENA LÓPEZ, J. (2012) “Evolución histórica de la contratación pública en España” en *Observatoriocontrataciónpública* de 4 de junio. <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.57/recategoria.121/relme.nu.3/chk.e2db6ab74524409a96997ab947dc3075> [Consulta: 10 de mayo de 2018]

DELGADO FERNÁNDEZ, MdR. (2016) *El cálculo del coste del ciclo de vida en la contratación administrativa*. Trabajo del Servicio de Contratación de la Universidad de Alcalá. Alcalá: Ayuntamiento de Castilla-La Mancha, [http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20161027/2-\\_ciclo\\_de\\_vida\\_maria\\_del\\_rosario\\_delgado\\_fernandez.pdf](http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20161027/2-_ciclo_de_vida_maria_del_rosario_delgado_fernandez.pdf) [Consulta: 8 de junio de 2018]

EL INDEPENDIENTE. *La corrupción y la opacidad en los contratos públicos cuestan 20.00 millones al año*. <https://www.elindependiente.com/economia/2017/06/26/la-corrupcion-la-opacidad-los-contratos-publicos-cuestan-20-000-millones-al-ano/> [Consulta: 28 de junio de 2018]

EL MUNDO. *El Tribunal Supremo endurece las penas por corrupción en empresas del sector público*. <http://www.elmundo.es/espana/2017/06/28/5952bbdce2704e4a0d8b4613.html> [Consulta: 25 de junio de 2018]

España. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *BOE*, 9 de noviembre de 2017, núm. 272



GARCÍA RUBIO, F. (2018) “La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Descripción de novedades en la Administración Local” en *Laadministracionaldía* de 16 de noviembre <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507995> [Consulta: 3 de mayo de 2018]

GONZÁLEZ, J. (2018) “Cláusulas sociales y ambientales de contratación pública” en *Globalpoliticsandlaw* de 26 de febrero. <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2018/02/26/clausulas-sociales-y-ambientales-de-contratacion-publica/> [Consulta: 7 de mayo de 2018]

GONZÁLEZ, J. (2018) “Los lotes en la Nueva Ley de contratos del Sector Público” en *Globalpoliticsandlaw* de 16 de abril. <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2018/04/16/lotes-ley-contratos-sector-publico/> [Consulta: 14 de mayo de 2018]

GRANADA\EMPRESAS. *Ventajas que ofrecerá a la pyme la nueva Ley de contratos públicos.* <https://www.granadaempresas.es/noticias/ventajas-ofrecera-la-pyme-la-nueva-ley-contratos-publicos/> [Consulta: 10 de mayo de 2018]

HOY. *La nueva LCSP, una buena noticia para las pymes del sector de la construcción.* <http://www.hoy.es/extremadura/nueva-lcsp-buena-20180121100740-nt.html> [Consulta: 9 de mayo de 2018]

LA MONCLOA. *Constituido el Comité de Cooperación en materia de contratación pública.* [http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2018/190218contratacion\\_public.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2018/190218contratacion_public.aspx) [Consulta: 12 de mayo de 2018]

MELIÁN, J.C. (2017) “La integridad de la nueva Ley de Contratos del Sector Público” en *Mymabogados* de 9 de noviembre. <https://mymabogados.com/integridad-en-la-contratacion-publica> [Consulta: 5 de mayo de 2018]

MELIÁN, J.C. (2018) “Plazo de duración de los contratos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público” en *Blogcanalprofesional* de 18 de enero. <http://juancarlosmelian.blogcanalprofesional.es/plazo-de-duracin-de-los-contratos-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico/> [Consulta: 21 de mayo de 2018]



“NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL S. PÚBLICO Y CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA #CNCE16 @tribucle\_media”. *Youtube* <https://www.youtube.com/watch?v=ANRzbJFhuLY> [Consulta: 13 de junio de 2018]

NUEVA TRIBUNA. *La nueva ley de contratos públicos prima criterios sociales y medioambientales.* <https://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/nueva-ley-contratos-publicos-prima-criterios-sociales-medioambientales/20171019173511144517.html> [Consulta: 7 de mayo de 2018]

OSBORNE CLARKE. *Los contratos de concesión en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.* <http://www.osborneclarke.com/es/insights/los-contratos-de-concesion-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico/> [Consulta: 13 de mayo de 2018]

PERNAS, J.M (2017) “El nuevo contrato de concesiones de servicios en el proyecto de LCSP” en CMS. <https://cms.law/es/ESP/Publication/El-nuevo-contrato-de-concesiones-de-servicios-en-el-proyecto-de-LCSP> [Consulta: 13 de mayo de 2018]

PIXELWARE. *Duración de Contratos Públicos (ART.29 Nueva Ley Contratos Sector Público.* <https://pixelware.com/duracion-de-los-contratos-art-29-nueva-ley-contratos-sector-publico/> [Consulta: 18 de mayo de 2018]

“Principales novedades de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Publico”. *Youtube* <https://www.youtube.com/watch?v=UI8SjcHMRpc> [Consulta: 9 de mayo de abril]

REDONDO MARTÍN. J (2018) “Los contratos menores antes y después de la nueva Ley de Contratos del Sector Público” en *Elderecho* de 30 de enero. [https://www.elderecho.com/contenido\\_juridico/consultas\\_legales/administrativo-contratos-sector-publico-menores-ley\\_11\\_1186930001.html](https://www.elderecho.com/contenido_juridico/consultas_legales/administrativo-contratos-sector-publico-menores-ley_11_1186930001.html) [Consulta: 14 de junio de 2018]

Rojas. E (2018) “Nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), ¿aún no la conoces? En *Mepro* de 23 de febrero. <https://www.muycomputerpro.com/2018/02/23/nueva-ley-contratos-sector-publico-lcsp> [Consulta: 7 de mayo de 2018]

“Sesión 1. Nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. 13 noviembre 2017”. *Youtube* <https://www.youtube.com/watch?v=ozjgMMACgYo&t=2165s> [Consulta: 4 de mayo de 2018]



“Sesión 2. Nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. 20 noviembre 2017”. Youtube [https://www.youtube.com/watch?v=PKlvkcPwm\\_w&t=20s](https://www.youtube.com/watch?v=PKlvkcPwm_w&t=20s) [Consulta: 6 de mayo de 2018]

URÍA MENÉNDEZ (2017). *Principales novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. pp.5-23 <http://www.uria.com/documentos/circulares/941/documento/7153/Novedades-LCSP.pdf> [Consulta: 9 de abril de 2018]

VALMONACID. V (2017) “Los contratos menores en la nueva LCSP (tramitación y relaciones con la ley de transparencia” en *Nosoloaytos* de 26 de octubre. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2017/10/26/los-contratos-menores-en-la-nueva-lcsp-tramitacion-y-relaciones-con-ley-de-transparencia/> [Consulta: 5 de junio de 2018]

VOZPOPULI. *El descontrol en las contrataciones de asesores 'a dedo' cuesta al Estado 1.000 millones al año*. [https://www.vozpopuli.com/espana/Ayuntamientos-Asesores-Concejales-Reformas-FEMP\\_0\\_596940329.html](https://www.vozpopuli.com/espana/Ayuntamientos-Asesores-Concejales-Reformas-FEMP_0_596940329.html) [Consulta: 28 de junio de 2018]

WIKICONTRATACIÓN. *El recurso especial en materia de contratación*. <https://contratacionpublica.wikispaces.com/El+recurso+especial+en+materia+de+contrataci%C3%B3n> [Consulta: 2 de junio de 2018]



# ANEXO 1

Código CPV	Descripción
75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; 79622000-0 [Servicios de suministro de personal doméstico] 79624000-4 [Servicios de suministro de personal de enfermería] y 79625000-1 [Servicios de suministro de personal médico] de 85000000-9 a 85323000-9; 98133100-5, 98133000-4; 98200000-5; 98500000-8 [Casas particulares con personas empleadas] y 98513000-2 a 98514000-9 [Servicios de mano de obra para particulares, Servicios de personal de agencia para particulares, Servicios de personal administrativo para particulares, Personal temporal para particulares, Servicios de ayuda en tareas domésticas y Servicios domésticos].	Servicios sociales y de salud y servicios conexos.
85321000-5 y 85322000-2, 75000000-6 [Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social], 75121000-0, 75122000-7, 75124000-1; de 79995000-5 a 79995200-7; de 80000000-4 Servicios educativos y de formación a 80660000-8; de 92000000-1 a 92342200-2; de 92360000-2 a 92700000-8; 79950000-8 [Servicios de organización de exposiciones, ferias y congresos], 79951000-5 [Servicios de organización de seminarios], 79952000-2 [Servicios de eventos], 79952100-3 [Servicios de organización de eventos culturales], 79953000-9 [Servicios de organización de festivales], 79954000-6 [Servicios de organización de fiestas], 79955000-3 [Servicios de organización de desfiles de modas], 79956000-0 [Servicios de organización de ferias y exposiciones].	Servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales.
75300000-9.	Servicios de seguridad social de afiliación obligatoria.
75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1.	Servicios de prestaciones sociales.
98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; 98133110-8 y 98130000-3.	Otros servicios comunitarios, sociales y personales, incluidos los servicios prestados por sindicatos, organizaciones políticas, asociaciones juveniles y otros servicios prestados por asociaciones.
98131000-0.	Servicios religiosos.
55100000-1 a 55410000-7; 55521000-8 a 55521200-0 [55521000-8 Servicios de suministro de comidas para hogares, 55521100-9 Servicios de entrega de comidas a domicilio, 55521200-0 Servicios de entrega de comidas]. 55520000-1 Servicios de suministro de comidas desde el exterior, 55522000-5 Servicios de suministro de comidas para empresas de transporte, 55523000-2 Servicios de suministro de comidas para otras empresas e instituciones, 55524000-9 Servicios de suministro de comidas para escuelas. 55510000-8 Servicios de cantina, 55511000-5 Servicios de cantina y otros servicios de cafetería para clientela restringida, 55512000-2 Servicios de gestión de cantina, 55523100-3 Servicios de comidas para escuelas.	Servicios de hostelería y restaurante.
79100000-5 a 79140000-7; 75231100-5.	Servicios jurídicos distintos de los referidos en el artículo 19.2.d).
75100000-7 a 75120000-3; 75123000-4; 75125000-8 a 75131000-3.	Otros servicios administrativos y servicios gubernamentales.
75200000-8 a 75231000-4.	Prestación de servicios para la comunidad.
75231210-9 a 75231230-5; 75240000-0 a 75252000-7; 79430000-7; 98113100-9.	Servicios relacionados con las prisiones, servicios de seguridad pública y servicios de salvamento distintos de los referidos en el artículo 19.2.f).
79700000-1 a 79721000-4 [Servicios de investigación y seguridad, Servicios de seguridad, Servicios de vigilancia de sistemas de alarma, Servicios de vigilancia, Servicios relacionados con el sistema de localización, Servicios de búsqueda de prófugos, Servicios de patrullas, Servicios de expedición de distintivos de identificación, Servicios de investigación y Servicios de agencia de detectives] 79722000-1 [Servicios de grafología], 79723000-8 [Servicios de análisis de residuos].	Servicios de investigación y seguridad.
98900000-2 [Servicios prestados por organizaciones y entidades extraterritoriales] y 98910000-5 [Servicios específicos de organizaciones y entidades extraterritoriales].	Servicios internacionales.
64000000-6 [Servicios de correos y telecomunicaciones], 64100000-7 [Servicios postales y de correo rápido], 64110000-0 [Servicios postales], 64111000-7 [Servicios postales relacionados con periódicos y revistas], 64112000-4 [Servicios postales relacionados con cartas], 64113000-1 [Servicios postales relacionados con paquetes], 64114000-8 [Servicios de ventanilla de correos], 64115000-5 [Alquiler de apartados de correos], 64116000-2 [Servicios de lista de correos], 64122000-7 [Servicios de correo interno].	Servicios de correos.
50116510-9 [Servicios de recauchutado de neumáticos], 71550000-8 [Servicios de herrería].	Servicios diversos.



## ANEXO 2

