



UNIVERSITAT  
POLITÈCNICA  
DE VALÈNCIA



Universitat Politècnica de València

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Grado en Gestión y Administración Pública

**LA DIRECTIVA 2014/24/UE  
SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA:  
NOVEDADES Y ASPECTOS  
PRÁCTICOS EN LOS QUE INCIDE**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Alumna:** Aurelia Mafé Llopis

**Tutor:** Francisco Javier Company Carretero

Valencia, diciembre de 2015

## RESUMEN

La publicación de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y las previsiones para su transposición al ordenamiento jurídico español perfilan un escenario de gran interés, que requiere de una especial atención en cuanto a las novedades y desafíos que plantean.

El estudio desarrollado en el presente trabajo delimita las claves y los aspectos que regula esta Directiva, que afectarán tanto a nuestra legislación interna, como a la práctica en la gestión pública.

La influencia de la *Estrategia Europa 2020* para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la concepción estratégica de la contratación pública hacia objetivos sociales comunes, el fomento para la participación de las PYME y una mayor eficiencia, son parte de las citadas claves y de la regulación de las reformas.

Asociaciones para la innovación, establecimiento de cláusulas o criterios que permitan la aplicación de políticas ambientales, sociales o laborales, con cálculos de coste-eficacia o de calidad-precio de los contratos son aspectos de esta regulación y de sus desafíos, entre los cuales ya es ineludible el rumbo hacia la contratación electrónica.

En definitiva, un escenario cambiante de la contratación pública, marcado fundamentalmente por su carácter estratégico, que va a requerir de una auténtica gestión, no solo tramitación, y donde la profesionalización de los gestores y la formación de todo el personal implicado en la contratación se percibe fundamental.

## ABSTRACT

Directive 2014/24/EC on public procurement publication and provisions for their transposition to the Spanish legislation shows an interesting scene that needs special attention because their novelties and challenges

The developed study in this grade final project delimits the keys and aspects that regulate this Directive that will affect our intern legislation and the practice in the public management.

The influence of the “Europe 2020 strategy” to achieve smart, sustainable and inclusive growth, the strategical conception of public procurement towards common societal goals, the promotion of small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement participation and the most efficient use of public funds are a part of these keys and the reform regulations.

“Innovation Partnership” procedure, clauses that ensure environmental, social and labour aspects policies, with efficacy-cost calculations or contracts quality-price are aspects of this regulation and their challenges, among others, the unavoidable way to the public e-procurement.

In conclusion, a changeable scene of public procurement, noticeable because his strategical character that will require an authentic management, not only processing and where manager professionalization and training of all implicated people in procurement will be essential.

## RESUM

La publicació de la Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública i les previsions per a la seua transposició a l'ordenament jurídic espanyol perfilen un escenari de gran interès, que requereix d'una especial atenció per les novetats i reptes que plantegen.

L'estudi desenvolupat en aquest treball fi de grau delimita les claus i els aspectes que regula aquesta Directiva, que afectarà tant a la nostra legislació interna, como a la pràctica en la gestió pública.

La influència de l'*Estratègia Europa 2020* per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador, la concepció estratègica de la contractació pública per aconseguir objectius socials comuns, el foment per a la participació de les PYME i una major eficiència, són part de les esmentades claus i de la regulació de les reformes.

Associacions per a la innovació, establiment de clàusules o criteris que permeten l'aplicació de polítiques ambientals, socials o laboral, amb càlculs de cost-eficàcia o de qualitat-preu dels contractes són aspectes d'aquesta regulació i dels seus reptes, entre els quals ja és ineludible la contractació electrònica.

En definitiva, un escenari canviant de la contractació pública, marcat fonamentalment pel seu caràcter estratègic, que requereix d'una autèntica gestió, no sols tramitació i on la professionalització dels gestors i la formació de tot el personal implicat en la contractació sembla fonamental.

## LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BOE	Boletín oficial del Estado
CESE	Consejo Económico y Social Europeo
CNMC	Comisión nacional de los mercados y de la competencia
DOCV	Diario oficial de la Comunidad Valenciana
DOUE	Diario oficial de la Unión Europea
GAP	Gestión y Administración Pública
LCSP	Ley de contratos del Sector Público
OLAF	Oficina europea de lucha contra el fraude
PA	Procedimiento abierto
PIB	Producto interior bruto
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PN	Procedimiento negociado
SARA	Sujetos a regulación armonizada
SCA	Servicio de Contratación Administrativa
TFC	Trabajo fin de carrera
TFG	Trabajo fin de grado
TFM	Trabajo fin de máster
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnología de la información y del conocimiento
TJUE	Tribunal de justicia de la Unión Europea
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UE	Unión Europea
UPV	Universidad Politécnica de Valencia
UV	Universitat de València

## ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS E IMÁGENES

Tabla 1 Estudios globales relativos a la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública ...	16
Tabla 2 Cuatro generaciones de Directivas Comunitarios sobre contratación pública .....	31
Tabla 3 Leyes que integraron el Texto Refundido de la Ley de Contratos de Sector Público ..	34
Tabla 4 Estructura general de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública .....	59
Tabla 5 Procedimientos de adjudicación que establece la Directiva 2014/24/UE.....	61
Tabla 6 Aplicación de los procedimientos con negociación en el anteproyecto LCSP .....	101
Tabla 7 Plazo máximo de implementación del uso de medios electrónicos.....	113
Tabla 8 Recomendaciones del CESE para combatir la corrupción en la UE .....	130
Tabla 9 Conjunto de iniciativas tras la transposición de la Directiva 2014/24/UE.....	137
Tabla 10 Modelos-tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares en el SCA .....	140
Tabla 11 Adaptación de documentos de los expedientes de contratación .....	142
Tabla 12 Procedimientos de adjudicación en el TRLCSP y en el anteproyecto LCSP .....	146
Tabla 13 Total gasto en obras, servicios y suministros como porcentaje sobre el PIB .....	159
Figura 1 - Procedimiento abierto simplificado .....	141

## Índice

RESUMEN .....	2
ABSTRACT.....	3
RESUM .....	4
LISTADO DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	5
ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS E IMÁGENES.....	6
CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN.....	9
1.1. Objeto del trabajo y justificación .....	9
1.2. Objetivo general y objetivos específicos .....	11
1.3. Estructura y desarrollo .....	12
CAPÍTULO 2 – SITUACIÓN ACTUAL.....	14
2.1. Adaptación a la normativa europea como punto de partida .....	14
2.2. Estado de la cuestión.....	15
2.3. Marco teórico .....	19
CAPÍTULO 3 – METODOLOGÍA .....	24
3.1. Contexto .....	24
3.2. Recogida de la información .....	27
3.3. Aplicación en el desarrollo del trabajo .....	29
CAPÍTULO 4 - DESARROLLO Y RESULTADOS .....	30
4.1. Derecho comunitario de la contratación pública .....	30
4.2. Influencia del Derecho comunitario sobre la normativa española de contratos .....	33
4.2.1. Evolución normativa .....	33
4.2.2. Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.....	35
4.2.3. Otras disposiciones normativas.....	41
4.2.3.1. Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.....	41
4.2.3.2. Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado .....	43
4.2.3.3. Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ..	45
4.2.3.4. Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la CV.	46
4.2.3.5. Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación registro contable .....	48
4.2.3.6. Ley 2/2015, de desindexación de la economía española .....	54
4.3. La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública.....	56
4.3.1. Influencia de la Estrategia Europa 2020 .....	56
4.3.2. Aspectos generales de la Directiva .....	58
4.3.3. Fomento de la participación de las PYME en los contratos públicos .....	62
4.3.4. Simplificación burocrática .....	69
4.3.5. Hacia objetivos sociales comunes: requisitos medioambientales y sociales .....	74

4.3.6	Coste del ciclo de vida y calidad-precio en los contratos .....	84
4.3.7	Asociación para la innovación .....	90
4.3.8	Mayor uso de la negociación .....	95
4.3.9	Mayor transparencia en la contratación pública.....	104
4.3.10	Obligación de utilización de medios electrónicos .....	111
4.3.11	<i>In house providing</i> y cooperación horizontal.....	123
4.3.12	Futuras perspectivas de la normativa de contratación .....	129
CAPÍTULO 5 – ACCIONES PRÁCTICAS SOBRE LA GESTIÓN Y TRÁMITES DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN .....		133
5.1.	El Servicio de Contratación Administrativa de la Universitat de València.....	134
5.2.	Claves e iniciativas a incorporar tras la transposición .....	136
5.3.	Pliegos de cláusulas administrativas particulares y otros documentos .....	139
5.4.	Utilización de medios electrónicos.....	143
CAPÍTULO 6 – CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE ESTUDIO .....		150
6.1.	Conclusiones .....	150
6.2.	Futuras líneas de estudio .....	153
BIBLIOGRAFÍA.....		154
ANEXOS .....		158
Anexo I – Porcentaje de PIB que representa el gasto en contratación pública .....		159
Anexo II – Trabajos fin de estudios en la UPV con materia contratación pública .....		160
Anexo III – Definiciones relevantes en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública .....		161
Anexo IV – Esquemas de los procedimientos de adjudicación regulados por la Directiva 2014/24 .....		163
IV.1.	Procedimiento abierto .....	164
IV.2.	Procedimiento restringido .....	165
IV.3.	Licitación con negociación.....	166
IV.4.	Diálogo competitivo.....	167
IV.5.	Asociación para la innovación.....	168

## CAPÍTULO 1 – INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha culminado un nuevo proceso de adaptación de la normativa de contratación pública a través de tres nuevas Directivas publicadas en marzo de 2014: la *Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública*, la *Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, y la *Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión*.

Mediante la coordinación de las disposiciones nacionales de los Estados miembros, estas Directivas tienen el objetivo de garantizar el sometimiento de la adjudicación de los contratos públicos a los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular, la libertad de establecimiento, la libre circulación de mercancías y servicios y los principios instrumentales para garantizar dichas libertades: igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

La aplicación coordinada de estos principios en el ámbito del mercado único contribuye a configurar un ámbito de transacciones a escala europea, cuya dimensión económica representa alrededor del 19 por 100 del PIB de los Estados miembros y en el caso de España del 15,5 por 100 del PIB español.<sup>1</sup>

### 1.1. Objeto del trabajo y justificación

En este contexto, el objeto del presente trabajo lo constituyen las novedades que incorpora la *Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública*, Directiva denominada clásica que sustituye y deroga a la *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de*

---

<sup>1</sup> Fuente: Public procurement indicators 2011 (Anexo I).

*31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.*

Esta Directiva, que debe transponerse a nuestro ordenamiento jurídico antes del 18 de abril de 2016, nos sitúa en un escenario cambiante de gran interés, que requiere de una especial atención en cuanto a las novedades y desafíos que plantea en el ámbito de los contratos del sector público.

La contratación pública constituye un sector de singular importancia, tanto económica, como jurídica y social, al estar en juego valores y principios esenciales que tratan de salvaguardar las garantías de todos, así como de incrementar la eficiencia y el control del gasto público.

En el actual panorama, el referido interés, que alcanza en general a todos los gestores públicos, resulta especial en nuestro caso particular. Desde el ámbito profesional, como técnico medio de gestión de un Servicio de contratación pública, surge la necesidad de conocer las novedades que plantea la citada Directiva 2014/24/UE y los retos que quedan por afrontar. En este sentido, el conocimiento y estudio que se presenta tienen una aplicación práctica directa de utilidad en las tareas formativas que se precisan y en la implementación de los futuros cambios sobre la gestión de la contratación.

Asimismo, un interés personal justifica la elección del tema. En el actual escenario, la contratación pública no constituye un mero medio de abastecimiento, supone una herramienta para el cumplimiento de políticas públicas: objetivos sociales, ambientales o de innovación. Esta perspectiva estratégica de la contratación pública que va más allá de su concepción burocrática y sobre la que también interesa reflexionar.

## 1.2. Objetivo general y objetivos específicos

### Objetivo general

La pregunta ¿cómo va a afectar en la práctica la publicación de la nueva Directiva sobre contratación pública? sirve para enmarcar el objetivo general del presente trabajo.

Para responder a esta cuestión, se establece como objetivo general el delimitar las claves y los aspectos novedosos de la *Directiva 2014/24/UE* que van a afectar a la gestión de la contratación pública.

Orientados hacia una aplicación práctica, los resultados obtenidos servirán de soporte para comprender mejor las estrategias profesionales que deben dar respuesta a la situación emergente en el ámbito de la contratación pública.

### Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general establecido, corresponde plantear un conjunto de objetivos de carácter funcional que orienten adecuadamente el trabajo a desarrollar, objetivos específicos que, en este caso, son los siguientes:

1. Conocer el estado de la cuestión a través de los estudios previos realizados sobre la reforma comunitaria desde el ámbito académico y profesional de la contratación pública.
2. Caracterizar los objetivos básicos de la Directiva 2014/24/UE y la regulación que los vertebraba.
3. Determinar lo previsto para la transposición por el anteproyecto de la futura Ley

de Contratos del Sector Público<sup>2</sup>.

4. Poner en práctica estos aspectos, estableciendo una serie de iniciativas y acciones que corresponderá acometer en un Servicio de Contratación Pública una vez se apruebe la transposición.

### 1.3. Estructura y desarrollo

El trabajo se estructura en seis capítulos, de los cuales, el primero es este introductorio que justifica la relevancia de la contratación pública y el interés profesional y personal como elección del tema planteado, establece los objetivos y presenta su estructura y desarrollo.

El capítulo segundo delimita el estado de la cuestión identificando cómo se ha abordado con anterioridad la materia objeto de estudio: la *Directiva 2014/24 sobre contratación pública*. Los estudios recopilados constituyen el marco teórico sobre el cual se definen y proyectan el presente trabajo y las acciones prácticas posteriores.

En el tercer capítulo se describe la metodología utilizada, donde el enfoque del estudio a desarrollar ha condicionado una elección similar a un proyecto de investigación, con establecimiento de un contexto y recogida de la información.

A través de esta metodología, el capítulo cuarto –Desarrollo y resultados- aborda el objetivo general del trabajo: delimitar las claves de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública* y los aspectos que afectarán a la gestión. En este proceso, se parte del Derecho comunitario sobre contratación pública y su influencia sobre la legislación española, para llegar a la nueva Directiva y desarrollar cada una de las citadas claves y su regulación.

---

<sup>2</sup> El borrador del anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público fue publicado en abril de 2015. El plazo de presentación de observaciones finalizó el 14 de mayo de 2015, aprobado el informe por el Consejo General del Poder Judicial en fecha 11 de junio de 2015 e informado por el Consejo Económico y Social en fecha 25 de junio de 2015.

El estudio desarrollado tiene una variada vertiente práctica, tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado 1.1. No obstante, se ejemplifican en el capítulo quinto una serie de iniciativas y acciones prácticas que resultarán necesarias en un Servicio de contratación pública una vez se haga efectiva la transposición de la nueva Directiva.

Finalmente, el capítulo sexto recoge las conclusiones del trabajo desarrollado, a través de la síntesis de sus resultados, y plantea futuras líneas de estudio que continúen indagando en el nuevo escenario de la contratación pública.

La bibliografía y los anexos que complementan la información, a través de datos estadísticos, glosarios y esquemas, completan la estructura documental del presente trabajo.

## CAPÍTULO 2 – SITUACIÓN ACTUAL

En este capítulo se delimita el estado de la cuestión sobre la materia objeto de estudio: la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública*. Los estudios que se recogen constituyen el marco teórico sobre el cual se define y proyecta el presente trabajo y las acciones prácticas posteriores.

### 2.1. Adaptación a la normativa europea como punto de partida

La exigencia de adaptar nuestro derecho nacional en materia de contratación a la normativa europea ha dado lugar a la mayor parte de las reformas que se han ido recogiendo en los textos legales españoles durante las últimas tres décadas.

Desde la adhesión a las Comunidades Europeas, la normativa comunitaria ha sido el referente obligado de la legislación española de contratos públicos. Las sucesivas reformas que se han llevado desde el *Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea* hasta el *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, han tenido, como una de sus principales justificaciones, la necesidad de adaptar esta legislación a los requerimientos de las directivas comunitarias.

La última Ley de Contratos del Sector Público encontró su justificación, entre otras razones, en la exigencia de incorporar a nuestro ordenamiento una nueva disposición comunitaria: la *Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*. Esta disposición que refundía las anteriores Directivas sobre la materia, introdujo importantes cambios en esta regulación, suponiendo un avance en la normativa europea de contratos.

En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada “*Estrategia Europa 2020*”, dentro de la cual la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más racional de los fondos públicos.

Con este fin, aparecen las tres nuevas Directivas comunitarias: la *Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública*, la *Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, y la *Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión*<sup>3</sup>.

Estas Directivas suponen la culminación de un proceso iniciado en el seno de la Unión Europea en el año 2010, que tras diversas propuestas y negociaciones primero en la Comisión, luego en el Consejo de la Unión Europea y finalmente, entre el Parlamento y el Consejo, fue finalmente aprobado, siendo publicadas estas normas en el DOUE el 28 de marzo de 2014.

Denominadas por algunos autores directivas de “cuarta generación”, disponen un período general de trasposición que finaliza el 18 de abril de 2016, lo que supondrá una nueva reforma en nuestra legislación de contratos del sector público.

## 2.2. Estado de la cuestión

Los diversos aspectos de la contratación pública vienen suscitando en los últimos años un innegable interés, tanto en el ámbito académico como en el ámbito profesional, donde el número de artículos publicados, la organización anual de

---

<sup>3</sup> La más novedosa de las tres Directivas, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria.

congresos, cursos y seminarios, así como los debates abiertos en blogs y foros especializados en el área de la gestión pública dan muestra de ello.

La publicación de las nuevas Directivas comunitarias no ha sido una excepción y, en la medida que corresponda, serán incorporadas al presente trabajo diversas aportaciones realizadas desde los referidos ámbitos.

No obstante, centrados en el análisis de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública* y en la búsqueda de estudios previos realizados, se comprueba que desde la formulación de su propuesta inicial en el año 2011 han sido publicados diversos estudios de los aspectos parciales que contiene la nueva regulación, si bien se evidencia una limitada cantidad de trabajos que aborden el estudio global de la misma.

*Tabla 1 Estudios globales relativos a la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública*

<b>Título</b>	<b>Autor</b>	<b>Año</b>	<b>Tipo de Estudio</b>
Comentarios a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE	BOUSO DARRIBA, G. y LOMAS MENESES, M.	2014	Estudio descriptivo de la Directiva
El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos) <sup>4</sup>	GIMENO FELIU, J.M.	2014	Estudio con enfoque analítico
La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad <sup>5</sup>	GIMENO FELIU, J.M.	2015	Estudio con enfoque analítico
El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública <sup>6</sup>	MORENO MOLINA, J.A. y DOMÍNGUEZ ALONSO, A.P.	2014	Estudio con enfoque analítico

Fuente: Elaboración propia

<sup>4</sup> Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

<sup>5</sup> Ponencia AEPDA. Madrid, febrero de 2015.

<sup>6</sup> en la obra colectiva *La Contratación pública a debate: presente y futuro*, Civitas, Cizur Menor, pp. 139-164.

Desde otro ámbito, cabe señalar, asimismo, que la referencia a la contratación pública ha sido recurrente en los TFC de la Universidad Politécnica de Valencia, particularmente en aquellos trabajos de *Gestión y Administración Pública* que plantean una propuesta de mejora en alguna entidad del sector público.

En un amplio porcentaje, este tipo de trabajos proponen la contratación externa de la mejora planteada a través de un procedimiento de licitación pública, y se acompañan, entre otros documentos, de los Pliegos de Cláusulas administrativas particulares correspondientes al amparo de la legislación vigente de contratos del sector público.

Sin embargo, filtrando una búsqueda con el fin de localizar trabajos académicos que pudieran completar, en su caso, el estado de la cuestión, se verifica un enfoque distinto al que ahora se plantea sobre la nueva Directiva 2014/24/UE, las reformas a considerar por su transposición a nuestro ordenamiento y los retos de gestión asociados a las mismas. (*Ver anexo II*)

Tras el análisis realizado y atendiendo su relevancia, se consideran para su estudio, como fundamentos teóricos, los siguientes trabajos:

- ✓ Moreno Molina, J.A. y Domínguez Alonso, A.P. (2014) "El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública" en Fernández Acevedo, R. & Valcárcel Fernández, P. *La Contratación pública a debate: presente y futuro*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.

La obra de MORENO y DOMÍNGUEZ<sup>7</sup> se enmarca dentro del Proyecto de Investigación *Contratación pública y transparencia: alcance y límites de los principios de publicidad y libre competencia*, financiado por el Ministerio de Economía y

---

<sup>7</sup> Respecto a los autores, José Antonio Moreno Molina es Catedrático de Derecho Administrativo y Alma Patricia Domínguez Alonso es Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, ambos de la Universidad de Castilla-la Mancha.

Competitividad (Ref. DER2012-39003-C02-02), dirigido por la Prof. <sup>a</sup> Patricia Valcárcel Fernández.

- ✓ GIMENO FELIU, J.M. 2015, "La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad". Ponencia AEPDA. Madrid, febrero de 2015.

El trabajo de GIMENO FELIU<sup>8</sup> se enmarca dentro del Proyecto de investigación "*Hacia una contratación pública eficiente*", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Ref. DER2012-39003-C02-01).

Asimismo, teniendo en cuenta su oportunidad temporal y su relevancia, se incorpora como fundamento teórico el siguiente informe elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC):

- ✓ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. 2015. PRO/CNMC/001/14: Análisis de la contratación pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia.

Se ponen de manifiesto en este informe las principales deficiencias que se detectan en la contratación pública en España. No obstante, se valoran también unas oportunidades de mejora, entre las que se encuentra la participación de la CNMC en la transposición de las nuevas Directivas de contratación.

---

<sup>8</sup> El autor, José María Gimeno Feliu, es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Vocal en representación de la Universidad de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón y Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

### 2.3. Marco teórico

En términos cuantitativos la contratación pública supone en España aproximadamente el 18,5% del PIB. Consecuentemente, la sanidad, la educación, la seguridad pública, el transporte y cualquier aspecto de la realidad económica diaria, puede verse afectado por la forma en que adquiere los bienes y servicios el sector público (CNMC, 2015).

Los estudios ponen de manifiesto la importancia de la contratación pública, al constituir uno de los sectores en que el desarrollo del Derecho administrativo de la Unión Europea ha llegado más lejos y, consecuentemente, donde la armonización de los ordenamientos de los Estados miembros se está produciendo con mayor intensidad.

Como señalan Moreno y Domínguez (2014), el completo “corpus iuris” europeo sobre contratación pública se integra tanto por normas de Derecho originario y de Derecho derivado, como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que las ha interpretado y cuya doctrina se ha ido incorporando en las sucesivas directivas de la materia.

Ambos autores aprecian una considerable aproximación en la regulación jurídica de los contratos públicos de los diferentes Estados miembro, promovida por la aprobación de directivas comunitarias en este sector que procuran garantizar el respeto de los principios de objetividad, transparencia, publicidad y no discriminación; principios caracterizados en palabras de los autores “por su transversalidad, ya que alcanzan y se manifiestan en todas las fases contractuales, tanto preparatorias como ejecutorias”.

En cuanto a las nuevas Directivas denominadas de “cuarta generación”, señala GIMENO FELIU (2015) que persiguen dos objetivos complementarios: por un lado

incrementar la eficiencia del gasto público y por otro permitir que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes tales como la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, promover la innovación o la inclusión social. También coincide en que los principios de estas nuevas Directivas se extienden a todas las fases de la contratación y que optan por promover objetivos de simplificación y eficiencia.

Moreno y Domínguez (2014) asocian estos mismos objetivos de la Directiva 2014/24 a la promoción del mercado transfronterizo, pues advierten que, pese a toda la regulación, los mercados de contratación pública de la Unión Europea siguen siendo predominantemente de ámbito nacional, teniendo en cuenta que más del 98% de los contratos adjudicados con arreglo a las directivas comunitarias lo son a licitadores nacionales.

En el estudio de la reforma comunitaria que desarrolla GIMENO FELIU (2015), considera el Derecho Administrativo como “transformador de la sociedad”, y en relación a los próximos cambios justifica la oportunidad de reflexionar sobre los puntos críticos de nuestra legislación de contratos públicos que *“pese a su extensión y detalle ha fracasado en el objetivo de prevención de la corrupción”*.

Bajo este enfoque, el citado autor intenta sistematizar en su análisis lo que considera *“ideas fuerza”*, para reforzar la legislación nacional de contratos públicos *“desde el paradigma de la integridad y buen gobierno”* e incide en los siguientes aspectos:

- 1) La transparencia en la contratación pública: una nueva dimensión no formal.
- 2) La revisión de las prácticas que permiten opacidad. Soluciones normativas.
- 3) La simplificación administrativa en la valoración de la solvencia como instrumento de concurrencia.
- 4) El control preventivo de los conflictos de intereses.

- 5) El sistema de recursos en contratación pública: tutela y buena administración. La experiencia española.
- 6) Transposición efectiva de los principios de la contratación pública y, en especial, del principio de integridad.

Por su parte, Moreno y Domínguez (2014) inciden en dos principios de la contratación pública: el principio de igualdad de trato de los licitadores, que constituye las bases de las directivas, implica una obligación de transparencia y que tiene como objetivo favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas licitadoras; y por otro lado, el principio de transparencia, que se constituye como corolario del principio de igualdad, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora y exige que todas las condiciones del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca.

En este contexto, el enfoque que plantean y desarrollan estos autores en relación a la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública*, aborda los siguientes aspectos:

- 1) La Estrategia Europa 2020 y el Acuerdo sobre Contratación Pública. Influencia sobre las nuevas directivas.
- 2) Integridad de los procedimientos de contratación pública.
- 3) Procedimientos de adjudicación de los contratos.
- 4) Mayor flexibilidad y uso de la negociación.
- 5) La obligación de utilización de medios electrónicos.
- 6) Nuevas técnicas para la contratación agregada y electrónica.
- 7) Impulso de la participación de las PYME.

Por su parte, el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) pone de manifiesto una serie de deficiencias de la contratación pública en España, entre las que destacan las siguientes:

- Necesidad de mayor acceso, transparencia y publicidad.
- Falta de evaluación de la eficiencia económica y de la competencia efectiva.
- Escaso aprovechamiento de las últimas tecnologías de la información.
- Déficit de cooperación administrativa.
- Necesidad de simplificación de los procedimientos de contratación pública.

Así pues, como señala GIMENO FELIU, la obligación de transposición a nuestro ordenamiento debe considerarse como una “nueva” oportunidad para regular correctamente una materia tan sensible y de tanta importancia económica y social. Además de simplificar y favorecer una transparencia efectiva, esta transposición debe preservar la idea de uniformidad jurídica como fin en sí mismo, independientemente de la cuantía o importe del contrato, ya que los objetivos de las nuevas Directivas, y también los principios que las inspiran, deben servir de modelo general para toda la contratación pública.

Al respecto, la CNMC detecta en España diversas fortalezas de partida y claras oportunidades de mejora del que denomina *aprovisionamiento público*:

Entre las fortalezas, la consolidación en la legislación comunitaria y nacional de una serie de principios jurídicos robustos que deben guiar la contratación pública, destacando especialmente en España:

- 1) La inclusión explícita del principio de salvaguardia de la competencia en la normativa de contratación pública en vigor.<sup>9</sup>
- 2) La creación de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas.
- 3) Los recientes avances en transparencia en el aprovisionamiento, tanto en contratación, como en convenios y encomiendas de gestión.

---

<sup>9</sup> Recogido en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Como oportunidades de mejora, el desarrollo de instrumentos económicos, jurídicos y de altas tecnologías de la información que, bien diseñados, implementados y supervisados pueden facilitar un cambio estructural del sistema de aprovisionamiento público, haciéndolo más transparente, más favorable a la competencia y, en consecuencia, más eficiente.

## CAPÍTULO 3 – METODOLOGÍA

Para alcanzar su objetivo principal, el presente trabajo debe desarrollarse a través de un estudio de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública*, con un enfoque descriptivo y de revisión bibliográfica.

Considerando este enfoque cualitativo del trabajo, se recurre a una metodología similar a la de un proyecto de investigación, delimitando el contexto en el que se realiza el mismo y con referencia al proceso de recogida de la información que permite su desarrollo.

### 3.1. Contexto

Nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada “*Estrategia Europa 2020*”, estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben ser utilizados para alcanzar este objetivo, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.

Con este fin surgen las siguientes tres Directivas comunitarias publicadas en el DOUE de fecha 28/03/2014:

- *Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública*
- *Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*
- *Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (la más novedosa al no tener precedente en la normativa comunitaria).*

Estas nuevas directivas, denominadas de “cuarta generación”, vienen a sustituir a la Directiva 2004/18/CE *sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios*, y a la Directiva 2004/17/CE *sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales*, transpuestas al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público<sup>10</sup> y la Ley 31/2007 de 30 de octubre de 2007, *sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, respectivamente.

Con esta normativa, la Unión Europea pretende incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, así como permitir un uso de la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes.

Forma parte de este contexto el *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, normativa española vigente en materia de contratación pública.

Entendiendo que para la comprensión de este trabajo se parte del conocimiento previo del citado Texto Refundido, se desarrollará una presentación resumida del mismo, incidiendo, posteriormente, en aquellos aspectos que serán objeto de modificación.

A este respecto, cabe ya considerar el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, cuyo borrador se ha publicado en abril de 2015<sup>11</sup>, y que debe efectuar la transposición de la Directiva.

---

<sup>10</sup> posteriormente derogada y sustituida por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

<sup>11</sup> Finalizado el plazo de presentación de observaciones el 14 de mayo de 2015, aprobado el informe por el Consejo General del Poder Judicial en fecha 11 de junio de 2015 e informado por el Consejo Económico y Social en fecha 25 de junio de 2015.

Mediante esta Ley se incorporarán al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y, también, la Directiva 2014/23/UE de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.<sup>12</sup>

Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la futura Ley se reconocen alineados con la norma europea: conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo y promoción de las PYME, y todo ello, garantizando la eficiencia en el gasto público y respetando los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

No obstante, tal y como recoge su exposición de motivos, aunque el motivo determinante de la Ley es la transposición de las dos Directivas citadas, no es el único, y señala que, teniendo como punto de partida esa transposición *“no se limita solo a ello, sino que trata de diseñar y ejecutar un nuevo sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos.”*

Si bien el análisis de la futura Ley de Contratos del Sector Público debe ser objeto de un estudio independiente, en el presente trabajo serán revisados e incorporados aquellos de sus aspectos que, por transposición o influencia de la Directiva 2014/24/UE, van a incidir en la gestión ordinaria de la contratación pública.

---

<sup>12</sup> Se deja la transposición de la Directiva 2014/25/UE de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales a otra ley específica, que asimismo incorporará al ordenamiento jurídico español la parte de la Directiva 2014/23/UE que resulte de aplicación a los sectores citados.

### 3.2. Recogida de la información

En el contexto detallado, la recogida de la información para la elaboración de este trabajo, se ha realizado a través de diversas técnicas:

- ✓ Análisis de documentos: textos legales, estudios realizados por diversos autores, jurisprudencia e informes.
- ✓ Observación directa: mediante desempeño profesional como técnico medio de gestión en un Servicio de Contratación Pública, desde donde se gestionan diariamente expedientes de contratación.
- ✓ Asistencia a Congreso: información recogida en el *Congreso Internacional sobre contratación pública: influencia de las nuevas Directivas de la Unión Europea*, organizado por el Observatorio de Contratación Pública y celebrado en Cuenca el 30 y 31 de enero de 2014<sup>13</sup>.
- ✓ Consultas a gestores públicos: en el ámbito del Servicio de Contratación Administrativa de la Universitat de València, se ha consultado a la Jefa del Servicio, al Jefe de Sección de Obras y a la Jefa de Sección de Servicios y Suministros sobre diversos aspectos relacionados con los trabajos de implementación que se planifican en el capítulo 5.
- ✓ Tutorías: información obtenida en las sesiones de tutoría llevadas a cabo en la realización del presente TFG.

---

<sup>13</sup> *Congreso Internacional sobre contratación pública: influencia de las nuevas Directivas de la Unión Europea*, sesiones presenciales del *Máster en Derecho de Contratación Pública* impartido por la Universidad de Castilla La Mancha.

### Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y planificación

En la búsqueda de información de los estudios realizados se ha seguido el siguiente recorrido:

En primer lugar, hemos realizado una búsqueda inicial para tener una aproximación del volumen de información publicado sobre el tema objeto de estudio y su calidad. Con objeto de identificar y localizar las fuentes documentales más significativas, se ha recurrido a las bases de datos facilitadas a través de la UPV y la UV (Riunet, Trobes+, Dialnet) y se han identificado los términos clave a utilizar en la estrategia de búsqueda.

Los Blogs especializados consultados son los siguientes:

1. Observatorio de contratación pública (<http://www.obcp.es/>)
2. El Blog de esPúblico (<http://www.administracionpublica.com/>)
3. Compras públicas eficaces (<http://www.compraspublicaseficaces.com/>)
4. Contratación pública (<http://www.contratacionpublicacp.com/>)
5. Public Tendering (<http://www.publictendering.com/category/espanol/>)

Los descriptores y términos clave seleccionados fueron los siguientes: contratación pública, Derecho comunitario, nuevas Directivas en materia de contratación, libre competencia, estrategia Europa 2020, asociación para la innovación, cláusulas medioambientales, cláusulas sociales, *in house providing*.

En segundo lugar, se ha realizado una búsqueda sistemática en todas las bases de datos seleccionadas, utilizando los términos clave identificados. El sistema de análisis se ha llevado a cabo a través de una acotación temporal -posterior al año 2004- asociada a la legislación o aspecto objeto de interés y estudio.

Por último, se ha llevado a cabo una búsqueda manual de la bibliografía incluida en los artículos seleccionados, con el fin de localizar estudios adicionales que pudieran completar este trabajo.

### 3.3. Aplicación en el desarrollo del trabajo

El conocimiento de los fundamentos que se recogen en el marco teórico y el análisis sobre los textos legales y el resto de estudios permiten desvelar las claves o aspectos destacables de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública* y, en base a las mismas, plantear la estructura y desarrollo del presente estudio.

La concepción estratégica de la contratación pública como promotora de políticas públicas, la eficiencia y la transparencia, son parte de estas claves y condicionan los epígrafes en que se subdivide el estudio, el cual incluye sobre cada uno de ellos:

- la regulación que realiza la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública*
- la regulación establecida por el *anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público*, futura ley que transpondrá esta Directiva y que también incorpora alguna novedad que interesa destacar.

Obtenemos una visión de los resultados con una doble perspectiva más cercana a la práctica, resultados que quieren presentarse de manera coherente a través de una exposición clara, superando la complejidad y extensión del tema.

## CAPÍTULO 4 - DESARROLLO Y RESULTADOS

En este capítulo se desarrolla el estudio que alcanza el objetivo general establecido para el presente trabajo: delimitar las claves de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública* y los aspectos que regula que afectarán a la gestión.

Partimos del Derecho comunitario sobre contratación pública y su influencia sobre la legislación española, para llegar a la nueva Directiva y desarrollar cada una de estas claves y aspectos que afectarán tanto a nuestra legislación interna, como a la gestión pública correspondiente.

### 4.1. Derecho comunitario de la contratación pública

La acción de las instituciones de la Unión Europea en relación con las compras públicas, que se inició hace cuatro décadas, y ha ido adquiriendo cada vez más importancia tanto política y económica, como jurídica y social, tiene como principal objetivo la creación de un espacio europeo de contratación pública en el marco del mercado interior comunitario, con base en los principios fundamentales consagrados en el Derecho originario de la Unión Europea de igualdad de trato, convocatoria de licitaciones transparente y no discriminatoria, reconocimiento mutuo y lucha contra el fraude y la corrupción (Moreno y Domínguez, 2014).

La lectura de las diversas Directivas dictadas sobre contratación, complementada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, muestran el interés del derecho comunitario por regular la contratación, “pasando de la nada inicial, a una siguiente regulación al por mayor, e imponiendo ya una normación detallista, pormenorizada, que apenas descuida ninguna fase de la contratación pública (preparación, procedimientos de contratación en cuanto a sus aspectos materiales y formales, ejecución del contrato, subcontratación...)” (Carbonero, J.M., 2014, p.69).

Como observan Moreno y Domínguez (2014), el completo “corpus iuris” europeo sobre contratación pública está integrado tanto por normas de Derecho originario y de Derecho derivado como por la decisiva jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que las ha interpretado y cuya doctrina han ido incorporando las sucesivas directivas europeas en la materia.

*Tabla 2 Cuatro generaciones de Directivas Comunitarios sobre contratación pública*

<i>PRIMERA GENERACIÓN DIRECTIVAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiva 71/305/CEE del Consejo, contratos públicos de obras</li> <li>• Directiva 77/62/CEE del Consejo, contratos públicos de suministro</li> </ul>
<i>SEGUNDA GENERACIÓN DIRECTIVAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiva 92/50/CEE del Consejo, contratos públicos de servicios</li> <li>• Directiva 93/36/CEE del Consejo, contratos públicos de suministro</li> <li>• Directiva 93/37/CEE del Consejo, contratos públicos de obras</li> <li>• Directiva 93/38/CEE del Consejo, contratos en los sectores especiales</li> </ul>
<i>TERCERA GENERACIÓN DIRECTIVAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiva 2004/17, contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales</li> <li>• Directiva 2004/18, contratos públicos de obras, de suministro y de servicios</li> <li>• Directivas 89/665 y 92/13, “recursos” en contratos del sector público y sectores especiales</li> <li>• Directiva 2009/81, contratos en ámbitos de la defensa y seguridad</li> </ul>
<i>CUARTA GENERACIÓN DIRECTIVAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiva 2014/24, sobre contratación pública</li> <li>• Directiva 2014/23, relativa a la adjudicación de contratos de concesión</li> <li>• Directiva 2014/25, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de José Antonio Moreno Molina<sup>14</sup>

<sup>14</sup> El nuevo proceso de reforma de la legislación sobre contratos públicos impulsados por la Unión Europea [http://www.obcp.es/admin.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_4\\_GENERACION\\_DIRECTIVAS\\_EUROPEAS\\_d2aab9d0%232E%23pdf/chk.38f2baf8230979869b66f205d827bb47](http://www.obcp.es/admin.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_4_GENERACION_DIRECTIVAS_EUROPEAS_d2aab9d0%232E%23pdf/chk.38f2baf8230979869b66f205d827bb47)

En opinión de VILLALBA, F. (2014), los objetivos y finalidades de la intervención de la Unión Europea en materia de contratación pública son potenciar el buen funcionamiento de un proceso económico basado en el mercado, proceso que requiere:

- ✓ **Uniformidad del marco jurídico** de las actividades de los agentes económicos que concurren en el mercado.
- ✓ **Abrir los mercados a las empresas** de los distintos Estados miembros a través de la **publicidad y la concurrencia**.
- ✓ **Crear las condiciones de competencia necesarias** para que no haya discriminación en la adjudicación.
- ✓ **Someter todos los contratos onerosos a los principios que vertebran la contratación pública:** igualdad y no discriminación, objetividad, transparencia, confidencialidad, publicidad y concurrencia; todo ello garantizando la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa.

En este ámbito europeo, con el fin de asegurar que los citados principios tengan un efecto práctico y que la contratación se abra a la competencia, para los contratos públicos por encima de determinado valor, se elaboran disposiciones que coordinan los procedimientos de contratación nacionales, proceso de armonización de los distintos marcos jurídicos de los Estados miembros en esta materia.

## 4.2. Influencia del Derecho comunitario sobre la normativa española de contratos

### 4.2.1. Evolución normativa

En 1995, bajo la necesidad de ajustar el ámbito de la contratación pública española a los requerimientos impuestos por el Derecho comunitario, se aprobó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, posteriormente integrada en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio.<sup>15</sup>

En la aplicación de esta normativa nuestro país sufrió varias condenas por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>16</sup>, que obligaron al legislador español a introducir modificaciones en la normativa de contratos públicos para adaptarla correctamente al Derecho comunitario. Modificaciones que fueron adoptadas de forma precipitada. (VILLALBA, F., 2014).

Posteriormente, la aprobación de la Directiva comunitaria 2004/18/CE, de 31 de marzo, *sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obra, suministro y servicios*, obligó a una nueva reforma de nuestro marco normativo. La *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, introdujo modificaciones, entre otras, sometiendo a sus disposiciones los entes, organismos y entidades que conforman el sector público español, con el fin de ajustar el ámbito subjetivo de aplicación al exigido por el Derecho comunitario.

No obstante, esta ley fue modificada, a su vez, por múltiples reformas.

---

<sup>15</sup> Desarrollado reglamentariamente por el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

<sup>16</sup> SSTJUE de 15 de mayo y 16 de octubre de 2003; 13 de enero de 2005; 3 de abril de 2008, entre otras.

Ante esta dispersión y complejidad normativa (véase Tabla), el legislador se vio obligado a integrar todas las disposiciones en materia de contratación del sector público en un único texto normativo<sup>17</sup>, el vigente *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*.

*Tabla 3 Leyes que integraron el Texto Refundido de la Ley de Contratos de Sector Público*

- ✓ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público
- ✓ Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo
- ✓ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público
- ✓ Ley 14/2010, de 5 de julio, de infraestructuras y los servicios de información geográfica en España
- ✓ Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales
- ✓ Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras
- ✓ Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de Trabajo
- ✓ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
- ✓ Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas
- ✓ Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y la Seguridad
- ✓ Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Fuente: Elaboración propia a partir del RDL 3/2011<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Fue la disposición final 32ª de la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* la que autorizó al Gobierno para elaborar un texto refundido en el que se integrasen, debidamente regularizados, aclarados y armonizados la Ley 30/2007 de contratos del Sector Público y el resto de disposiciones en materia de contratación pública contenidas en normas con rango de ley.

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

Este texto legal se completa con las disposiciones del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, siempre que su contenido no sea incompatible con alguno de sus preceptos, y con el Real Decreto 817/2009, de 8 mayo, de desarrollo parcial de la Ley 30/2007.

#### 4.2.2. Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

Según dispone su artículo primero, *“esta Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los **principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos**, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una **eficiente utilización de los fondos** destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la **salvaguarda de la libre competencia** y la **selección de la oferta económicamente más ventajosa**.*

*En atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar, es igualmente objeto de esta Ley la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos.”*

##### Contratos del sector público

Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos al TRLCSP en la forma y términos previstos en el mismo:

1. Los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público.

2. El régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos.
3. Los contratos subvencionados por el sector público que celebren personas físicas o jurídicas particulares en los supuestos previstos en el artículo 17 del TRLCSP.
4. Los contratos de obras celebrados por los concesionarios de obra pública según lo establecido en el artículo 274 del TRLCSP.

### Contratos administrativos y contratos privados

Según el régimen aplicable, los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado.

Tienen **carácter administrativo** los contratos siguientes, siempre que se celebren por una Administración Pública:

- a) Los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.<sup>19</sup>
- b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados.

Los contratos administrativos se rigen, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por el TRLCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, por las normas

---

<sup>19</sup> Se exceptúan aquí los contratos de servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II y los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo, que no tienen carácter administrativo.

de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales se les aplica, en primer término, sus normas específicas.

Tienen la consideración de **contratos privados** los celebrados por los entes, organismos y entidades del sector público que no reúnen la condición de Administraciones Públicas.

Asimismo, son contratos privados los celebrados por una Administración Pública que tengan por objeto servicios comprendidos en la categoría 6 del Anexo II del TRLCSP, la creación e interpretación artística y literaria o espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo Anexo, y la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados como administrativos.

Los contratos privados se rigen, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por el TRLCSP y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se rigen por el derecho privado. No obstante, les son de aplicación las normas contenidas en el TRLCSP sobre modificación de los contratos.

### Ámbito subjetivo

Respecto al ámbito subjetivo de aplicación, son considerados entes contratantes: las Administraciones Públicas, los poderes adjudicadores y los demás organismos o entidades del sector público que no tienen la consideración legal de Administraciones Públicas ni de poderes adjudicadores.

No obstante, esta delimitación subjetiva implica un distinto nivel de aplicación o sometimiento al TRLCSP: aplicación íntegra para los sujetos considerados

Administraciones Públicas, nivel parcial para el resto de entes considerados poderes adjudicadores y nivel mínimo para el resto de entes, organismos y entidades del sector público que, sin ser considerados Administraciones Públicas ni poderes adjudicadores, conforman el sector público español.

Teniendo en cuenta que es parte troncal en la regulación de esta ley, nos centramos en la aplicación íntegra del TRLCSP a los sujetos considerados Administraciones Públicas, que según establece el artículo 3.2 son:

- Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas y entidades que integran la Administración Local.
- Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social
- Universidades Públicas
- Organismos autónomos
- Organismos reguladores
- Entidades de Derecho Público vinculadas a una Administración que su actividad no consista en la producción de bienes y servicios en régimen de mercado o que no se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos por la entrega de bienes o por la prestación de servicios<sup>20</sup>.
- Las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

---

<sup>20</sup> No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

### Contratos sujetos a regulación armonizada

En cuanto a los requisitos establecidos por las Directivas comunitarias, debe atenderse al valor estimado del contrato (VEC), umbral que determina los contratos sujetos a regulación armonizada.

Según el TRLCSP, son contratos sujetos a una regulación armonizada (contratos SARA) los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en todo caso, y los contratos de obras, los de concesión de obras públicas, los de suministro, y los de servicios comprendidos en las categorías 1 a 16 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado, sea igual o superior a las siguientes cuantías, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador.<sup>21</sup>

- Contratos de obras y de concesión de obras públicas: 5.186.000 euros
- Contratos de suministro:
  - a) 134.000 euros, cuando se trate de contratos adjudicados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.<sup>22</sup>
  - b) 207.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro distintos, por razón del sujeto contratante o por razón de su objeto, de los contemplados en la letra anterior.
- Contratos de servicios:
  - a) 134.000 euros, cuando los contratos hayan de ser adjudicados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tienen también la consideración de contratos SARA los contratos subvencionados por estas entidades a los que se refiere el artículo 17 TRLCSP.

<sup>22</sup> No obstante, cuando los contratos se adjudiquen por órganos de contratación que pertenezcan al sector de la defensa, este umbral sólo se aplicará respecto de los contratos de suministro que tengan por objeto los productos enumerados en el anexo III.

<sup>23</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto para ciertos contratos de la categoría 5 y para los contratos de la categoría 8 del Anexo II en la letra b) del artículo 16 TRLCSP.

- b) 207.000 euros, cuando los contratos hayan de adjudicarse por entes, organismos o entidades del sector público distintos a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, o cuando, aun siendo adjudicados por estos sujetos, se trate de contratos de la categoría 5 consistentes en servicios de difusión de emisiones de televisión y de radio, servicios de conexión o servicios integrados de telecomunicaciones, o contratos de la categoría 8, según se definen estas categorías en el Anexo II del TRLCSP.

#### Contratos no sujetos a regulación armonizada

Además de los contratos que no superen los umbrales detallados, en base a lo establecido en el artículo 13.2 del TRLCSP, no se consideran sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado, los contratos:

- De compra, desarrollo o producción de programas destinados a la radiodifusión.
- Contratos de investigación y desarrollo remunerados íntegramente por el órgano de contratación, siempre que sus resultados no se reserven para su utilización exclusiva.
- Los incluidos dentro del ámbito definido por el artículo 346 del TFUE que se concluyan en el sector de la defensa.
- Los declarados secretos o reservados, con medidas de seguridad especiales o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.
- Aquellos cuyo objeto principal sea permitir a los órganos de contratación la puesta a disposición o la explotación de redes públicas de telecomunicaciones o el suministro al público de uno o más servicios de telecomunicaciones.

### 4.2.3. Otras disposiciones normativas

Para facilitar la comprensión del escenario vigente, además del TRLCSP y los reglamentos que le son de aplicación, interesa destacar otras disposiciones normativas que han modificado el citado texto legal o afectado a alguno de los aspectos de la contratación pública.

#### 4.2.3.1. Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

El Capítulo II de la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización* contempla una serie de medidas para eliminar obstáculos en el acceso a la contratación pública, modificando para ello diversos artículos del TRLCSP.<sup>24</sup>

En primer lugar, para poner en contacto a pequeños emprendedores dedicados a una misma actividad, esta ley estableció la posibilidad de un alta en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado. El objetivo es **fomentar la creación de uniones de empresarios** con el fin de que, en conjunto, alcancen las condiciones que se exigen en los pliegos de contratación.

En segundo lugar, **se elevaron los umbrales para la exigencia de la clasificación** en los contratos de obras y de servicios, que venían siendo una traba para muchas empresas, especialmente para aquellas de menor tamaño o de nueva creación, que no lograban cumplir con todos los requisitos exigidos para obtener la correspondiente clasificación.<sup>25</sup>

Asimismo, se dispuso que la **garantía en los contratos de obra** pudiera

---

<sup>24</sup> Artículos 32, 59.1, 65, 96, 102, 216 y Disposición Transitoria cuarta del TRLCSP. Se añadió, asimismo, el artículo 228 bis.

<sup>25</sup> En los contratos de obras el umbral aumentó de 350.000 euros a 500.000 euros, y en los contratos de servicios de 120.000 a 200.000 euros.

constituirse **mediante retención en el precio**. También se acortaron los plazos para la devolución de garantías, pasando de doce a seis meses en caso de que la empresa adjudicataria fuera una PYME.

Por otro lado, su artículo 45 estableció la **prohibición de discriminar a favor de contratistas previos** en los procedimientos de contratación pública, declarando nulos de pleno derecho los actos y disposiciones que otorguen estas ventajas:

1. *En sus procedimientos de contratación, los entes, organismos y entidades integrantes del sector público no podrán otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.*
2. *Serán nulas de pleno derecho todas aquellas disposiciones contenidas en disposiciones normativas con o sin fuerza de Ley así como en actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.*

Importante fue la **reducción de las cargas administrativas** que tienen que soportar las empresas en los procedimientos de contratación, al permitir que los licitadores pudieran aportar una **declaración responsable** en relación al cumplimiento de las condiciones legalmente establecidas. Así, solo el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación debe presentar toda la documentación que acredite que cumple las mencionadas condiciones.

En la lucha contra la morosidad, **se redujo el plazo de demora** para que las PYME pudieran solicitar la resolución del contrato a la Administración. Asimismo, se incluyó un nuevo artículo en el TRLCSP permitiendo un **mayor control** por parte de las Administraciones de los pagos que los adjudicatarios deben hacer a los **subcontratistas**.

#### 4.2.3.2. Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado destaca la unidad de mercado como un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. Este principio tiene su reflejo en el artículo 139 de la Constitución que expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Remarca, asimismo, que a diferencia del proceso de construcción del mercado interior de la Unión Europea desarrollado en los últimos años, esta norma pretende garantizar la unidad del mercado nacional, evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de la organización administrativa territorial; *“cuestión que afectará positivamente a la propia construcción del mercado interior a nivel europeo, dado que es indudable que un mejor funcionamiento del mercado único español tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del Mercado Interior de la Unión Europea”*.

Cabe destacar de este texto legal, por su vinculación con la contratación pública, la *Garantía de las libertades de los operadores económicos* que recoge el artículo 9:

1. *Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los **principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia** en todo el territorio nacional de las mismas, **simplificación de cargas y transparencia**.*
2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

- a) *Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*
- b) *Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*
- c) *La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*
- d) *Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*
- e) *Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.*
- f) *Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.*

En esta línea, se describen aquellas actuaciones que se considera limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios establecidos. Entre otros: los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen *“requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador”*.

Por último, ha resultado también importante por sus implicaciones, la Disposición adicional tercera que red denominó la Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del TRLCSP en ***Plataforma de Contratación del Sector Público, obligando a publicar***, a todas las entidades del Sector Público, la convocatoria de las licitaciones y sus resultados.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas.

#### 4.2.3.3. Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Establece el preámbulo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

En este sentido, su objeto es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a esa actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Esta ley justifica que, si bien en el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos (entre ellas, en materia de contratos), esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento.

La Ley de transparencia, por tanto, pretende suplir carencias, subsanando deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos, y en este sentido, amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos.

El ámbito subjetivo de aplicación incluye a todas las Administraciones Públicas, organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas.

Destacamos el artículo 8 que establece que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación deberán **hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria**, entre estos:

*“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

*Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.*

#### 4.2.3.4. Ley 2/2015, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

Dispone el artículo 9 de la *Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, que las organizaciones comprendidas en su ámbito de aplicación **publicarán, como mínimo, en sus páginas web**, actualizada y estructurada, la siguiente información:

- a) Todos los **contratos y los encargos a medios propios**, con indicación del objeto, tipo, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado, medios de publicación, número de licitadores participantes e identidad de la persona o entidad adjudicataria, así como las modificaciones, los desistimientos y las renunciaciones.

Asimismo, se publicarán las **prórrogas** de los contratos o los encargos y los procedimientos que han quedado **desiertos**, los supuestos de **resolución de contrato o declaración de nulidad**, así como los casos de posibles **revisiones de precios y cesión de contratos**. La publicación relativa a los **contratos menores** se realizará, al menos, trimestralmente.

También se dará publicidad a la **subcontratación**, indicando la identidad de los subcontratistas, el importe de cada subcontratación y el porcentaje que suponga sobre el total del contrato.

- b) **Datos estadísticos** sobre el porcentaje, en volumen presupuestario, de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación.
- c) Los **convenios suscritos y su texto íntegro**. Cuando no sea posible por razones de confidencialidad, se indicará su objeto, partes firmantes, duración, obligaciones, económicas o de cualquier índole, y sus modificaciones si las hubiera.
- d) Las **encomiendas de gestión suscritas, y su texto íntegro**. Cuando no sea posible por razones de confidencialidad, se indicará su objeto, presupuesto, duración, obligaciones, y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación y su importe.
- e) Las **subvenciones, y ayudas públicas concedidas** con indicación de su importe, objetivo o finalidad y personas o entidades beneficiarias.
- f) Los **presupuestos**, con descripción de los programas presupuestarios e información sobre su estado y grado de ejecución, así como sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por la Generalitat. Esta información será actualizada, al menos, trimestralmente y se desagregará por secciones, capítulos y programas.

#### 4.2.3.5. Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público

La *Ley 25/2013, de 27 de diciembre de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de las facturas en el Sector Público* ha sido una de las reformas estructurales adoptadas para erradicar la morosidad de las Administraciones Públicas (en adelante AAPP), al permitir agilizar los procedimientos de pago a los proveedores impulsando el uso de la factura electrónica y la creación del registro contable.

La exposición de motivos de esta ley justifica que uno de los elementos clave para mejorar la competitividad de las empresas consiste en reducir esta morosidad, que disminuirá sus necesidades de financiación y evitará los efectos negativos que ello genera sobre el empleo y su propia supervivencia.

El control informatizado y sistematizado de las facturas favorecerá un seguimiento de la morosidad a través del indicador “periodo medio de pagos”, a través del cual se puede visualizar el volumen de deuda comercial de las Administraciones y permitirá, llegado el caso, aplicar nuevos mecanismos de control para preservar el principio de sostenibilidad financiera.

Se facilita la relación del proveedor con las AAPP favoreciendo el uso de la factura electrónica y su gestión y tramitación telemática<sup>27</sup>. Se argumenta, asimismo, un mejor control contable de las facturas recibidas, lo cual permitirá no solo hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las AAPP, sino también, un mejor control del gasto público y del déficit.

Para alcanzar estos fines, esta Ley incluye medidas dirigidas a mejorar la protección de los proveedores, tales como la creación obligatoria para cada una de las Administraciones de puntos generales de entrada de facturas electrónicas para que los

---

<sup>27</sup> en línea con la «Agenda Digital para Europa», una de las iniciativas que la Comisión Europea está impulsando en el marco de la estrategia «Europa 2020».

proveedores puedan presentarlas y lleguen electrónicamente al órgano administrativo al que corresponda su tramitación y a la oficina contable competente.

Junto a estas medidas y con el objetivo de seguir avanzando en un mejor control del gasto público, esta ley pone en marcha otras actuaciones dirigidas a las AAPP, tales como:

- La creación de un registro contable de facturas gestionado por el órgano o unidad que tenga atribuida la función contable;
- La regulación de un nuevo procedimiento de tramitación de facturas, que mejorará el seguimiento de las mismas, y
- El fortalecimiento de los órganos de control interno al otorgarles la facultad de poder acceder a la documentación contable en cualquier momento.

Entre las modificaciones de esta ley sobre el TRLCSP destaca la nueva regulación sobre la exigencia de clasificación (apartado 1 del artículo 65 del TRLCSP) que establece lo siguiente:

- ✓ Para los **contratos de obras**, la Ley establece en **500.000 euros** el umbral de **exigencia de clasificación**. Para los contratos de obras cuyo valor estimado (VEC) sea inferior a dicha cifra el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación como contratista de obras en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos.
- ✓ En relación con los **contratos de servicios**, la Ley dispone que **no será exigible la clasificación del empresario**. No obstante, atendiendo al código de clasificación CPV del contrato, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos.

En ambos casos, la ley remite a desarrollo reglamentario<sup>28</sup> el establecimiento de los requisitos y medios que, en defecto de lo indicado en los pliegos, operarán en función de la naturaleza, objeto y VEC, medios y requisitos que tendrán carácter supletorio respecto de los que en su caso figuren en los pliegos.

En relación con los criterios y medios de acreditación de la solvencia económica y financiera y de la solvencia técnica o profesional para los distintos tipos de contratos:

- la Ley actualiza la relación de medios alternativos contenida en los artículo 75 al 79 del TRLCSP,
- impone al órgano de contratación la obligación de precisar en el anuncio o invitación y en los pliegos el medio o medios e importes exigidos para ello,
- también remite a desarrollo reglamentario el establecimiento de los medios e importes que en defecto de aquellos se exigirán a los empresarios que opten a la adjudicación del contrato.

La **solvencia económica y financiera del empresario** deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

- a) **Volumen anual de negocios**, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al exigido en el procedimiento o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.
- b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un **seguro de indemnización por riesgos profesionales** por importe igual o superior al exigido en el procedimiento o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

---

<sup>28</sup> Este desarrollo reglamentario fue publicado en el BOE en fecha 5 de septiembre de 2015 mediante *Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre*, (entrada en vigor: a los dos meses de su publicación).

- c) **Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos**, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

*“Como medio adicional a los previstos en las letras anteriores de este apartado, el órgano de contratación podrá exigir que el **periodo medio de pago a proveedores del empresario**, siempre que se trate de una sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad.”(Apartado 1 del artículo 75 del TRLCSP).<sup>29</sup>*

La acreditación documental de la suficiencia de la solvencia económica y financiera del empresario se efectuará mediante la aportación de los certificados y documentos que para cada caso se determinen reglamentariamente. En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Administraciones Públicas acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario.

En el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios admitidos para la acreditación de la solvencia económica y financiera de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa del importe mínimo, expresado en euros, de cada uno de ellos. En su defecto, la acreditación de la solvencia económica y financiera se efectuará según lo dispuesto a tales efectos en el apartado 1 del artículo 65 de la Ley.

---

<sup>29</sup> Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía.

En relación a la acreditación de la solvencia técnica:

- En los contratos de obras, se amplía al curso de los diez últimos años la posibilidad de acreditar la solvencia técnica mediante la relación de obras ejecutadas, considerando también las obras ejecutadas por una sociedad extranjera filial del contratista si ostenta el control de aquella.<sup>30</sup>
- En los contratos de suministros, se amplía al curso de los cinco últimos años mediante la relación de los principales suministros efectuados.
- En los contratos de servicios, se amplía, igualmente, al curso de los cinco últimos años mediante la relación de los principales servicios o trabajos realizados.

Igualmente, en el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato deben especificarse los medios admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos.<sup>31</sup> En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica se efectuará según lo dispuesto a tales efectos en el apartado 1 del artículo 65 de la Ley.

El nuevo artículo 79 bis del TRLCSP regula la concreción de los requisitos y criterios de solvencia y establece que estos, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinarán por el órgano de contratación y se indicarán en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallarán en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los

---

<sup>30</sup> Cuando se trate de obras ejecutadas por una sociedad extranjera participada por el contratista sin que se cumpla dicha condición, solo se reconocerá como experiencia atribuible al contratista la obra ejecutada por la sociedad participada en la proporción de la participación de aquel en el capital social de esta.

<sup>31</sup> Para los contratos de servicios, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos.

umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores, siendo de aplicación, en su ausencia, los establecidos reglamentariamente.

En todo caso, la clasificación del empresario en un determinado grupo o subgrupo se tendrá por prueba bastante de su solvencia para los contratos cuyo objeto esté incluido o se corresponda con el ámbito de actividades o trabajos de dicho grupo o subgrupo, y cuyo importe anual medio sea igual o inferior al correspondiente a su categoría de clasificación en el grupo o subgrupo. A tal efecto, en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos **deberá indicarse el código/s del Vocabulario «Común de los Contratos Públicos» (CPV)** correspondientes al objeto del contrato, los cuales determinarán el grupo o subgrupo de clasificación, si lo hubiera, en que se considera incluido el contrato.

Reglamentariamente podrá eximirse la exigencia de acreditación de la solvencia económica y financiera o de la solvencia técnica o profesional para los contratos cuyo importe no supere un determinado umbral<sup>32</sup>.

En cuanto a la **entrada en vigor** de la exigencia de clasificación y los requisitos de solvencia, se remite al **establecimiento de norma reglamentaria de desarrollo; no obstante la no exigencia de la clasificación en los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros ni en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 200.000 euros.**

El desarrollo reglamentario al que hace referencia esta ley se ha producido mediante ***Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre***, (BOE de 5/9/2015) y entrada en vigor el 5 de noviembre de 2015.

---

<sup>32</sup> El RD 773/2015, de 28 de agosto, ha establecido que, salvo que en los pliegos se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores o candidatos estarán exentos de acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional en los contratos de obra cuyo VEC no exceda de 80.000 € y en los demás tipos cuyo VEC no exceda de 35.000 €

#### 4.2.3.6. Ley 2/2015, de desindexación de la economía española

La indexación es una práctica que permite modificar los valores monetarios de las variables económicas, de acuerdo con la variación de un índice de precios a lo largo de un período. No obstante, señala el preámbulo de la *Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española* que la indexación con base en índices generales, como el IPC, *“aunque es una convención ampliamente extendida, no necesariamente está justificada, ni produce beneficios para el conjunto de una economía desarrollada como la española.”*

Justifica esta ley que la indexación tiende a generar una inflación más elevada y favorece su persistencia en el tiempo, aun cuando desaparezca la causa inicial que generó el incremento de precios, situación que genera costes económicos, ya que, *“entre otros, desvirtúa la información que deben transmitir los precios, dificulta la concertación de contratos a largo plazo y deteriora la competitividad.”*

Así pues, su objetivo principal es establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública, en los precios regulados y, en general, en todas las partidas de ingresos y de gastos de los presupuestos públicos. Indica el referido texto legal que se procede así a eliminar la regulación indexadora que, en buena medida, data de épocas con una inflación notablemente mayor.

Por su relevancia, se destaca la modificación del artículo 89 del TRLCSP, que entrará en vigor a partir de la regulación que desarrolle el real decreto correspondiente, y que dispone que **la revisión de precios no se hará con índices generales, sino en función de cada contrato**, dejando al margen los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, que siguen rigiéndose en este punto por su propia normativa.

Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el mencionado real decreto, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los citados contratos y en aquellos otros en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y *la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa, de acuerdo con los supuestos y límites establecidos en el real decreto.* (Artículo 89.2 párrafo 2º TRLCSP)

Establece el mismo artículo que cuando proceda, la revisión tendrá lugar cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe y hubiesen transcurrido dos años<sup>33</sup> desde su formalización, quedando por tanto excluidos de la revisión el primer 20 por 100 ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización.

---

<sup>33</sup> Anteriormente requería que hubiera transcurrido un año desde su formalización.

### 4.3. La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública

#### 4.3.1 Influencia de la Estrategia Europa 2020

La «Estrategia Europa 2020»<sup>34</sup> es la estrategia de desarrollo económico acordada por Europa para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador:

- ✓ Inteligente, al buscar un desarrollo basado en el conocimiento y la innovación. Para ello se ha marcado como objetivo invertir el 3% del PIB de la UE en investigación y desarrollo.
- ✓ Sostenible, a través de un uso eficaz de los recursos disponibles y una economía que sea competitiva y a la vez verde (respetuosa con el medio ambiente). El objetivo que se plantea para alcanzarlo es situar las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 20% por debajo de los niveles de 1990, generar el 20% de las necesidades energéticas a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética en un 20%.
- ✓ Integrador, alcanzando un alto nivel de empleo y obteniendo una cohesión tanto territorial como social. Para obtener ambos objetivos se pretende:
  - garantizar el empleo al 75% de las personas entre 20 y 64 años,
  - reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y lograr que al menos un 40% de las personas de entre 30 y 34 años hayan terminado estudios superiores y
  - reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

---

<sup>34</sup> Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En esta dirección, entre las actuaciones acordadas por los líderes europeos para impulsar el crecimiento y el empleo, destacan las siguientes “iniciativas emblemáticas”:

- ✓ “Unión por la innovación”: iniciativa cuyo objetivo es mejorar las condiciones y el acceso a la financiación para investigación e innovación, con el fin de que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.
- ✓ “Una agenda digital para Europa”: tiene por objeto acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación.
- ✓ “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”: su objetivo es ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos. Para ello, promueve la eficiencia energética, apoyando el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, un mayor uso de fuentes de energía renovables, el desarrollo de tecnologías verdes y la modernización del sector del transporte.
- ✓ “Una política industrial para la era de la mundialización”: persigue la mejora del entorno empresarial, en particular para las PYME, facilitando el acceso al crédito y reduciendo los trámites burocráticos, entre otras medidas. También presta apoyo al desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de innovar y competir a nivel mundial.

Con esta orientación, la *Estrategia Europa 2020* pide que la contratación pública:

- ✓ Mejore las condiciones generales que favorezcan la innovación por parte de las empresas en los mercados, donde el sector público es un destacado comprador.
- ✓ Apoye el cambio hacia una economía que haga un uso más eficiente de los

recursos (con bajas emisiones de carbono, por ejemplo), fomentando la generalización de una contratación pública ecológica.

- ✓ Mejore el entorno empresarial, en especial para las PYME innovadoras.

Bajo esta influencia nace, por tanto, la *Directiva 2014/24 sobre contratación pública*, cuyos aspectos generales y principales novedades se presentan a continuación.

### 4.3.2 Aspectos generales de la Directiva

La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante la Directiva 2014/24 o la Directiva), justifica la necesidad de revisar y modernizar las normas vigentes sobre contratación pública, a fin de **incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando la participación de las PYME** en la contratación pública y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación en **apoyo de objetivos sociales comunes**.

Plantea, asimismo, la necesidad de aclarar determinadas nociones y conceptos básicos para garantizar la seguridad jurídica e incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la contratación pública.

En opinión de Barrio García, G. (2013), esta reforma, aun cuando no supone una innovación tan profunda que desemboque en una regulación de nueva planta, introduce un nuevo enfoque estratégico en la contratación del sector público.

Como principios generales la Directiva establece que los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de **igualdad y sin discriminaciones**, y actuarán de manera **transparente y proporcionada**. Asimismo, reclama de los Estados miembros que tomen las medidas pertinentes para **garantizar** que, en la ejecución de

contratos públicos, los operadores económicos cumplen las **obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas**.

Tabla 4 Estructura general de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública

PARTE EXPLICATIVA: 138 considerandos
PARTE DISPOSITIVA: 94 artículos, estructurados en cinco Títulos
TÍTULO I – Ámbito de aplicación, definiciones y principios generales
Capítulo I Ámbito de aplicación
Sección 1 Objeto y definiciones
Sección 2 Umbrales
Sección 3 Exclusiones
Sección 4 Situaciones específicas
Capítulo II Normas generales
TÍTULO II – Normas aplicables a los contratos públicos
Capítulo I Procedimientos
Capítulo II Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada
Capítulo III Desarrollo del procedimiento
Sección 1 Preparación
Sección 2 Publicación y transparencia
Sección 3 Selección de los participantes y adjudicación de los contratos
Capítulo IV Ejecución del contrato
TÍTULO III – Regímenes de contratación particulares
Capítulo I Servicios sociales y otros servicios específicos
Capítulo II Normas aplicables a los concursos de proyectos
TÍTULO IV – Gobernanza
TÍTULO V – Delegación de poderes, competencias de ejecución y disposiciones finales
15 anexos

Fuente: Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública

Por primera vez, la normativa comunitaria se ocupa de aspectos de la ejecución del contrato relacionados con la adjudicación, como son las cuestiones relativas a la modificación y a la resolución.

Respecto a los umbrales de aplicación, la Directiva 2014/24 se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado, impuesto sobre el valor añadido excluido, sea igual o superior a los siguientes importes:

- a) 5.186.000 EUR, en los contratos públicos de obras;
- b) 134.000 EUR, en los contratos públicos de suministro y de servicios adjudicados por autoridades, órganos y organismos estatales y los concursos de proyectos organizados por estos;<sup>35</sup>
- c) 207.000 EUR, en los contratos públicos de suministro y de servicios adjudicados por poderes adjudicadores subcentrales y los concursos de proyectos organizados por los mismos;<sup>36</sup>
- d) 750.000 EUR, en los contratos públicos de servicios para servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV de la Directiva.

Hay que tener en cuenta que el valor estimado de una contratación (VEC) se calcula como el importe total a pagar, IVA excluido, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas de los contratos que figuren explícitamente en los pliegos de contratación.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Por lo que se refiere a los contratos públicos de suministro adjudicados por poderes adjudicadores que operen en el sector de la defensa, ese umbral solo se aplicará a los contratos relativos a los productos contemplados en el anexo III de la citada Directiva.

<sup>36</sup> Este umbral se aplicará también a los contratos públicos de suministro adjudicados por autoridades, órganos y organismos estatales que operen en el sector de la defensa, cuando estos contratos tengan por objeto productos no contemplados en el anexo III de la Directiva.

<sup>37</sup> La elección del método para calcular el VEC no debe efectuarse con la intención de excluir la contratación del ámbito de aplicación de la Directiva. Tampoco debe fragmentarse una contratación con la intención de evitar que entre en el ámbito de aplicación de la Directiva, a menos que esté justificado por razones objetivas.

Tabla 5 Procedimientos de adjudicación que establece la Directiva 2014/24/UE

<b>Procedimiento</b>	<b>Características básicas</b>
Abierto	Cualquier operador económico interesado puede presentar una oferta en respuesta a una convocatoria de licitación
Restringido	Cualquier operador económico puede presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, pero solo podrán presentar oferta aquellos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información proporcionada. (Número mínimo de candidatos 5).
Licitación con negociación	<p>Cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, pero solo aquellos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información proporcionada podrán presentar una oferta inicial, que será la base de las negociaciones posteriores. (Número mínimo de candidatos 3).</p> <p>Los poderes adjudicadores negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas posteriores presentadas por estos, excepto las ofertas definitivas, con el fin de mejorar su contenido.</p> <p>No se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios de adjudicación.</p> <p>(En casos y circunstancias particulares, pueden adjudicarse contratos públicos mediante un procedimiento negociado sin publicidad previa).</p>
Diálogo competitivo	<p>Cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a un anuncio de licitación, pero solo podrán participar en el diálogo aquellos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información facilitada. (Número mínimo de candidatos 3).</p> <p>Los poderes adjudicadores entablarán un diálogo con los participantes seleccionados con el objetivo de determinar y definir los medios más idóneos para satisfacer sus necesidades. En el transcurso de este diálogo, podrán debatir todos los aspectos de la contratación con los participantes seleccionados.</p> <p>El diálogo podrá desarrollarse en fases sucesivas a fin de reducir el número de soluciones que hayan de examinarse durante la fase de diálogo, aplicando los criterios de adjudicación indicados en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo.</p> <p>El contrato se adjudicará únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad-precio.</p>
Asociación para la innovación	Cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, pero solo podrán participar en el procedimiento los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información facilitada. (Número mínimo de candidatos 3)

Fuente: elaboración propia de acuerdo con la Directiva 2014/24/UE

En relación a los procedimientos de adjudicación, se sigue contemplando como procedimientos normales de adjudicación de los contratos el abierto y el restringido.

No obstante, se apuesta ahora por una mayor flexibilidad, en particular, de un acceso más amplio a un procedimiento de contratación pública que prevea negociaciones para situaciones *diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios mediante procedimientos abiertos o restringidos sin negociación*. (Considerando 42)

Asimismo, se instituyen como novedad las denominadas “asociaciones para la innovación”, procedimiento en el que cualquier operador económico podrá solicitar participar en respuesta a un anuncio de licitación con vistas a establecer una asociación estructurada para el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra posterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y los costes acordados.

El nuevo procedimiento “asociación para la innovación” y el resto de aspectos significativos regulados por la Directiva 2014/24/UE se desarrollan en los siguientes apartados, aspectos entre los que destaca la política de fomento de la contratación pública con las pequeñas y medianas empresas como se presenta a continuación.

### 4.3.3 Fomento de la participación de las PYME en los contratos públicos

La política de fomento de la contratación pública con pequeñas y medianas empresas (en adelante PYME) impregna la nueva Directiva de contratación pública desde sus primeros considerandos, medida como se ha visto destacada en la *Estrategia Europa 2020*, en la que la contratación pública desempeña un papel esencial.

Se reconoce el potencial que tienen las PYME en la creación de empleo, el crecimiento y la innovación y por ello se reclama fomentar su participación en la contratación pública a través de las disposiciones pertinentes de la propia Directiva y de iniciativas a escala nacional.

La Directiva 2014/24 demanda una mayor participación de las PYME sobre el valor total de los contratos que se adjudiquen y reclama, asimismo, una supervisión estrecha respecto a las iniciativas nacionales destinadas a reforzar este tipo de participación.

En opinión de Barrio García, G. (2013), el objetivo estratégico que se persigue es que la contratación pública contribuya a fomentar todas las potencialidades inherentes a las PYME dada su relevante contribución a la cohesión económica y social y a superar su posible desventaja competitiva respecto a las empresas de mayor dimensión. Este objetivo también va a repercutir positivamente en el aspecto de la competencia, al favorecer la ampliación del número de operadores económicos con opciones a licitar, con la consecuente presión competitiva entre los mismos.

No obstante, tal y como advierte el citado autor, esta promoción de las PYME no va a realizarse a través de un porcentaje ni de una tasa de reserva sobre los contratos en su beneficio, sino que va a estructurarse en torno a las posibles causas de la desventaja competitiva de las mismas. Es decir, a través de un planteamiento con previsiones de aplicación general que redunde favorablemente en las PYME.

En esta línea, señala la Directiva en su Considerando 78 que la contratación pública debe adaptarse a las necesidades de las PYME y alienta a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el «Código

*europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos»<sup>38</sup>.*

El propio articulado de la Directiva 2014/24 ofrece las primeras soluciones alineadas a los problemas detectados y a las propuestas que recoge el citado código:

1. Conocimiento anticipado de contrataciones futuras y fijación de plazos para presentar ofertas – Anuncios de información previa (artículo 48).

Los anuncios de información previa establecidos por la Directiva presentan un enorme interés desde la perspectiva de propiciar la participación de las PYME en las licitaciones públicas. Como apunta Barrio García, G. (2013), en cuanto previsiones de contrataciones futuras permite a los posibles licitadores tomar conocimiento y anticiparse a preparar la confección de ofertas, tanto desde un punto de vista técnico, como contactando con otras empresas para poder presentar sus propuestas conjuntamente.

2. Fijación del plazo para presentar ofertas. (Artículo 47)

La Directiva dispone que los poderes adjudicadores tengan en cuenta la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas, aun cuando ello implique fijar plazos más largos.

Asimismo, con el objetivo de que todos los operadores económicos afectados puedan tener conocimiento de toda la información necesaria para presentar las ofertas, deben ampliarse los plazos mínimos para la recepción de ofertas cuando estas solo puedan realizarse tras visitar los lugares o previa consulta *in situ* de los documentos que se adjunten a los pliegos de la contratación.

---

<sup>38</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública para facilitar la participación de las PYME en la contratación pública.

“Esta amplitud de los plazos facilitará la participación de las empresas de tamaño reducido, máxime si para presentar su oferta tienen que llegar a acuerdos con otras empresas o contar con terceros para integrar su solvencia”. (Barrio García, G., 2013, p.149).

### 3. Disponibilidad electrónica de la documentación de contratación. (Artículo 53).

Los poderes adjudicadores deben ofrecer por medios electrónicos un acceso libre, directo, completo y gratuito a los pliegos de la contratación<sup>39</sup>.

Este conocimiento público, abierto y gratuito favorece la concurrencia y a las empresas, al proveerles de la información para presentar sus proposiciones. Por otro lado, la utilización de medios electrónicos les facilita la posibilidad de intervenir a distancia en los procesos de contratación de manera sencilla y a un coste mínimo.

### 4. Catálogos electrónicos. (Artículo 36).

Señala el considerando 68 de la Directiva que los catálogos electrónicos (formato para la presentación y organización de la información de forma común para todos los licitadores participantes que se presta al tratamiento electrónico), contribuyen a incrementar la competencia y a racionalizar las compras públicas, en especial gracias al ahorro de tiempo y dinero.

---

<sup>39</sup> La Directiva 2014/24/UE define el término «Pliego de contratación» como “*todo documento elaborado o mencionado por el poder adjudicador para describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento, incluido el anuncio de licitación, el anuncio de información previa que sirva de convocatoria de licitación, las especificaciones técnicas, el documento descriptivo, las condiciones del contrato propuestas, los formatos para la presentación de documentos por los candidatos y licitadores, la información sobre obligaciones generalmente aplicables y cualquier documento adicional.*”.

Esta previsión la recoge el artículo 36, condicionándola al cumplimiento de las especificaciones técnicas y el formato establecido por el poder adjudicador y cumpliendo los requisitos aplicables a las herramientas de comunicación electrónicas.

Respalda Barrio García, G. (2013), que esta medida facilita la participación a distancia y puede atraer el interés y la presentación de ofertas por parte de las PYME que vean en este modelo una oportunidad de negocio en los contratos públicos.

#### 5. División de contratos en lotes. (Artículo 46).

Otra medida que favorece la participación de las PYME en la contratación pública es la división de los contratos en lotes.

Justificado en el objetivo de aumentar la competencia, la Directiva anima particularmente a los poderes adjudicadores a dividir los grandes contratos en lotes. Esta división, tal y como sugiere el considerando 78, podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados.

Así, el artículo 46 de la Directiva establece la obligación de que los poderes adjudicadores justifiquen las principales razones en caso de no subdividir en lotes el contrato.

Igualmente, podrán limitar el número de lotes que puedan adjudicarse a un solo licitador, incluso en el caso de que se permita la presentación de ofertas para varios o todos los lotes *“siempre que en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés se indique el número máximo de lotes por licitador”*.

## 6. Posibilidad de agrupación de empresas. (Artículo 19).

Las agrupaciones de operadores económicos, incluidas las asociaciones temporales, pueden participar en procedimientos de contratación. Establece la Directiva que los poderes adjudicadores no exigirán a estas agrupaciones que tengan una forma jurídica específica para presentar una oferta o una solicitud de participación.

La no exigencia de requisitos respecto a la forma jurídica adoptada favorece la agrupación de las PYME, flexibilidad que puede aumentar su capacidad competitiva, ya que a través de acuerdos con otras empresas pueden participar con ofertas más atractivas en las licitaciones públicas.

## 7. Volumen de negocios requerido en los criterios de selección. (Artículo 58).

Advierte el considerando 83 que la imposición de unos requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes constituye a menudo un obstáculo injustificado para la participación de las PYME en la contratación pública, y señala que estos requisitos deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato.

De este modo, el artículo 58 de la Directiva dispone que el volumen de negocios mínimo anual exigido a los operadores económicos no exceda del doble del valor estimado del contrato (VEC)<sup>40</sup>, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros, debiendo justificar el poder adjudicador la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico que ahora resulta preceptivo.

---

<sup>40</sup> El valor estimado de un contrato (VEC) se calcula como el importe total a pagar, IVA excluido, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas de los contratos que figuren explícitamente en los pliegos de contratación.

## 8. Subcontratación. (Artículo 71)

Aunque puede suponer un menor interés que la adjudicación como contratista principal, la subcontratación constituye una oportunidad de negocio para las PYME.

La previsión contenida en el artículo 71 viene a reforzar esta idea, ya que permite que los Estados miembros dispongan, a petición del subcontratista y cuando la naturaleza del contrato lo permita, que el poder adjudicador transfiera directamente al subcontratista las cantidades que se le adeuden por los servicios prestados, los suministros entregados o las obras realizadas para el contratista principal.

9. Simplificación burocrática de las obligaciones de información en fase de licitación, particularmente a través de la presentación del documento europeo único (Artículo 59), declaración del interesado que le exime de presentar certificaciones u otra documentación en esa fase del procedimiento; aspecto que por su relevancia desarrollaremos más ampliamente en el apartado 4.3.4.

### Fomento de la participación de las PYME en el anteproyecto de la LCSP

El anteproyecto de Ley recorre el mismo itinerario que traza la Directiva en la promoción de la participación de las PYME en los contratos públicos y que acabamos de describir. De este, no obstante, destacamos:

- ✓ La **división por lotes de los contratos**. Hasta este momento, la normativa vigente exige que se motive y justifique la existencia de diversos lotes en un contrato. En cambio, el anteproyecto de la futura ley prevé lo contrario, debiendo justificar como excepcional el hecho de que no existan lotes.

- ✓ Respecto a la simplificación burocrática se generaliza y regula el uso de las denominadas "**declaraciones responsables**", en las que el empresario simplemente manifiesta que cumple los requisitos para acceder a la licitación, sin necesidad de presentar documentación justificativa hasta el momento en que resulte adjudicatario del contrato. Recordemos que esta medida fue incorporada por la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*.
- ✓ En relación a la subcontratación, si bien no ha recogido la posibilidad prevista por la Directiva respecto a la posibilidad de que los poderes adjudicadores transfieran directamente, a petición de los subcontratistas, las cantidades adeudadas, se incluyen en este texto legal las medidas recogidas en la *Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización*, con lo que pasan a estar comprendidas dentro de su ámbito natural de aplicación:

Quando así se prevea en los pliegos, los órganos de contratación podrán **comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas principales han de hacer a los subcontratistas** o suministradores que participen en la ejecución del contrato. En todo caso, los contratistas principales presentarán al órgano de contratación el correspondiente **plan de pagos en el plazo máximo de un mes** tras el inicio de la ejecución del contrato.

#### 4.3.4 Simplificación burocrática

Muchos operadores económicos, y en concreto las PYME, consideran que un obstáculo importante para su participación en la contratación pública son las cargas administrativas que conlleva la obligación de presentar un número sustancial de

certificados u otros documentos relacionados con los criterios de selección y de no de exclusión.<sup>41</sup>

Este obstáculo es eliminado por la nueva Directiva, ya que, en adelante, la acreditación de estos requisitos se facilitará a través del uso del denominado “documento europeo único de contratación”, documento que consiste en una declaración actualizada del propio interesado. Según el artículo 59:

*“En el momento de la presentación de las solicitudes de participación o las ofertas, los poderes adjudicadores aceptarán como prueba preliminar el documento europeo único de contratación, consistente en una declaración actualizada del interesado, en sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros que confirmen que el operador económico en cuestión cumple las condiciones siguientes:*

- a) no se encuentra en ninguna de las situaciones de exclusión o posible exclusión de los operadores económicos contempladas en el artículo 57;*
- b) cumple los criterios de selección pertinentes establecidos de conformidad con el artículo 58;*
- c) cuando proceda, cumple las normas y los criterios objetivos que se hayan establecido con arreglo al artículo 65...”*

Este documento indicará además la autoridad pública o el tercero encargado de establecer los documentos justificativos e incluirá una declaración formal, en el sentido de que el operador económico podrá, previa petición y sin demora, facilitar dichos documentos justificativos.

Cuando el poder adjudicador pueda obtener los documentos justificativos accediendo directamente a una base de datos, el documento europeo único de contratación también incluirá la información necesaria (dirección de internet de la

---

<sup>41</sup> Considerando 84 de la Directiva 2014/24/UE

base de datos, todos los datos de identificación y, en su caso, la necesaria declaración de consentimiento).

El documento europeo único, que se ofrecerá exclusivamente en formato electrónico<sup>42</sup>, se redactará sobre la base de un formulario uniforme, establecido por la Comisión y podrá utilizarse en posteriores procedimientos de contratación, confirmando que la información contenida sigue siendo correcta.

No obstante, los poderes adjudicadores podrán pedir a los candidatos y licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos en cualquier momento del procedimiento cuando resulte necesario y, antes de la adjudicación del contrato, se exigirá al licitador al que hayan decidido adjudicar el contrato que presente los documentos justificativos correspondientes.

En la misma línea de simplificación burocrática, cabe destacar, las limitaciones que establece la Directiva sobre las exigencias documentales:

- ✓ Los operadores económicos no estarán obligados a presentar justificantes si el poder adjudicador tiene la posibilidad de obtener los certificados o la información pertinente accediendo directamente a una base de datos nacional de cualquier Estado miembro de la UE que pueda consultarse de forma gratuita.
- ✓ Los operadores económicos no estarán obligados a presentar documentos justificativos, cuando el poder adjudicador que haya adjudicado el contrato o celebrado el acuerdo marco ya posea dicha documentación.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Tal y como recoge el apartado 3 del artículo 59 “...la Comisión examinará la aplicación práctica del documento europeo único de contratación teniendo en cuenta la evolución técnica de las bases de datos de los Estados miembros y presentará un informe al respecto al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 18 de abril de 2017”. En su caso, la Comisión formulará propuestas para optimizar el acceso transfronterizo a las bases de datos de los Estados miembros y la utilización de certificados y acreditaciones en el mercado interior.

<sup>43</sup> A estos efectos, los Estados miembros velarán por que las bases de datos que contienen información de interés sobre los operadores económicos nacionales puedan ser consultadas también, en las mismas condiciones, por los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros.

- ✓ Existencia de certificados en línea (e-Certis<sup>44</sup>): Cada Estado miembro publicará en el citado depósito de certificados la lista completa y actualizada de las bases de datos que contengan información de interés sobre los operadores económicos y que puedan ser consultadas por los poderes adjudicadores de los demás Estados miembros.

Como se avanzaba, estas medidas favorecen la participación de todas las empresas y, en particular, la promoción de la participación en los contratos públicos de las PYME, ya que la preparación de las ofertas se simplifica al máximo en la parte administrativa y su complejidad se limita a la elaboración de los aspectos técnicos y económicos de la misma.

#### Simplificación burocrática en el anteproyecto de la LCSP

El anteproyecto de ley generaliza y regula pormenorizadamente el uso de las "**declaraciones responsables**", en las que el empresario simplemente manifiesta que cumple los requisitos para acceder a la licitación, sin necesidad de presentar documentación justificativa hasta el momento en que resulte adjudicatario del contrato. Se establece, particularmente, que el modelo que recoja el pliego siga el formulario de documento europeo único de contratación aprobado en el seno de la Unión Europea.

En todo caso, la declaración responsable manifestará lo siguiente:

- Que la sociedad está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación, así como que el firmante de la declaración ostenta la debida representación.

---

<sup>44</sup> La Comisión facilita y administra un sistema electrónico, e-Certis, que las autoridades nacionales están actualmente actualizando y verificando de forma voluntaria. El objetivo de e-Certis es facilitar el intercambio de certificados y demás pruebas documentales a menudo solicitadas por los poderes adjudicadores. (Considerando 87 Directiva 2014/24/UE).

- Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que resulta posible justificar los requisitos de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.
- Que no está incurso en prohibición de contratar y que se encuentra al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes.
- La designación de una dirección habilitada de correo electrónico en que efectuar las notificaciones.
- Para las empresas extranjeras, en los casos en que el contrato vaya a ejecutarse en España, el sometimiento a la jurisdicción de los juzgados y tribunales españoles, con renuncia, en su caso, al fuero jurisdiccional extranjero que pudiera corresponder al licitador.
- En el caso de solicitudes de participación en los procedimientos restringido, de licitación con negociación, en el diálogo competitivo y en el de asociación para la innovación, la declaración responsable manifestará, adicionalmente, que se cumple con los requisitos objetivos que se hayan establecido.
- En los casos en que el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas, se pronunciará sobre la existencia del compromiso correspondiente y, además, contendrá la información relativa a dichas empresas.
- En los supuestos en que licite una unión de empresarios de carácter temporal, se aportará el compromiso de constitución en UTE en caso de resultar adjudicatarios.

En la misma línea que la Directiva, se exige de presentar los documentos justificativos u otra prueba documental si el empresario se encuentra inscrito en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en una lista oficial de operadores económicos de un Estado miembro de la UE, y la información es accesible de modo gratuito para el órgano o la mesa de contratación.

### 4.3.5 Hacia objetivos sociales comunes: requisitos medioambientales y sociales

El nuevo paquete legislativo sobre contratación pública proporciona a los poderes adjudicadores los instrumentos necesarios para contribuir a alcanzar los objetivos de la estrategia *Europa 2020*<sup>45</sup>, utilizando su capacidad de adquisición para procurar bienes y servicios con un mayor valor social, por ejemplo, fomentando el respeto al medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, reduciendo el consumo de energía, y mejorando, al mismo tiempo, el empleo y las condiciones sociales, o promoviendo la igualdad de género y la inclusión de los grupos más desfavorecidos.

La Directiva 2014/24 opta por no imponer requisitos medioambientales y sociales, generales y obligatorios a la contratación pública y considera oportuno que sea la legislación sectorial específica la que fije objetivos obligatorios en función de las políticas y las condiciones del sector correspondiente<sup>46</sup>. En su lugar, opta por fomentar el desarrollo y la utilización de enfoques europeos para el cálculo del coste del ciclo de vida como refuerzo para el uso de la contratación pública en apoyo del crecimiento sostenible.

En aras a una integración adecuada de todos estos requisitos, la Directiva considera especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales, aplicables en el lugar en el que se realicen las obras o se presten los servicios, derivadas de leyes y normativas, tanto nacionales como de la UE, incluidos los convenios, y sin impedir en modo alguno la

---

<sup>45</sup> Estrategia de desarrollo económico para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

<sup>46</sup> El legislador de la Unión ya ha establecido unos requisitos de contratación obligatorios para la obtención de objetivos específicos en los sectores de los vehículos de transporte por carretera (Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo) y los equipos ofimáticos (Reglamento (CE) nº 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo).

aplicación de condiciones de empleo y trabajo más favorables para los trabajadores.

#### a) Criterios medioambientales

La Directiva 2004/18, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, introdujo por primera vez en el Derecho de contratos públicos comunitario, la integración de consideraciones ambientales en las decisiones de compra de los poderes adjudicadores.

En 2008, la estrategia de la UE “Contratos públicos para un medio ambiente mejor” consideró prioritario que los criterios o cláusulas ambientales utilizados por los Estados fueran compatibles para evitar distorsiones en el mercado. Con esta finalidad la Comisión puso en marcha un proceso de determinación de criterios comunes voluntarios en determinados sectores prioritarios, que se está desarrollando en la actualidad.<sup>47</sup>

La utilización de criterios ambientales se confirma como una de las buenas prácticas a extender en la contratación pública, al ser un valor a proteger el desarrollo sostenible y que puede ser utilizada en sus distintas fases (especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución).

En opinión de PERNAS GARCÍA, J.J. (2014, p.346), “la influencia del principio de integración ambiental (artículo 11 del TFUE) en el régimen de la contratación está suponiendo una relectura progresiva de estos objetivos a la luz del objetivo común de todas las políticas comunitarias, incluida la de mercado interior: el desarrollo sostenible. La contratación pública se está convirtiendo poco a poco en un instrumento

---

<sup>47</sup> No obstante, el informe de evaluación encargado por la Comisión “*The uptake of green public procurement in the EU27*”, puso de manifiesto que no había alcanzado el objetivo de que el 50% de los contratos públicos integraran consideraciones ambientales en 2010, si bien se aprecia una tendencia positiva y continua hacia la expansión de la compra verde. (PERNAS GARCÍA, J.J., 2014, p.348).

de mercado de apoyo para la consecución de los objetivos de las políticas ambientales, mediante la adquisición de bienes o servicios con un impacto medioambiental reducido. Esto permite orientar el mercado hacia el desarrollo de productos, servicios y obras con características ambientales y fomentar conductas responsables por parte de los operadores económicos”.

Asociado a estos objetivos, la nueva Directiva ofrece ahora la posibilidad a los poderes públicos de justificar sus decisiones de adjudicación en el **coste del ciclo de la vida** de las obras, productos o servicios que vayan a adquirirse, cuya noción incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios.

Entre estos costes figuran los costes internos, como la investigación y desarrollo, producción, transporte, uso, mantenimiento y eliminación al final de la vida útil, pero también pueden incluirse los costes atribuidos a factores medioambientales externos, como la contaminación causada por la extracción de las materias primas utilizadas en el producto o causada por el propio producto o por su fabricación, siempre que puedan cuantificarse en términos monetarios y ser objeto de seguimiento.

Asimismo, los poderes adjudicadores podrán exigir que las obras, suministros o servicios lleven **etiquetas específicas** que certifiquen determinadas características medioambientales, (también sociales o de otro tipo). Estos regímenes de certificación deben referirse a características vinculadas al objeto del contrato y estar basados en información verificable, establecida en un procedimiento abierto y transparente y accesible para todas las partes interesadas.

Por otra parte, establece el Considerando 97 que, a fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar **criterios de adjudicación o condiciones de ejecución** de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público **en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida**, desde

la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, **incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.**

Entre los criterios y condiciones relativos a dicho proceso de producción o prestación figura, por ejemplo, que en la fabricación de los productos adquiridos no se hayan utilizado productos químicos tóxicos, o la de que los servicios adquiridos se presten utilizando máquinas eficientes desde el punto de vista energético.

Señala la Directiva que, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, aquí deben incluirse también los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato que se refieran al suministro o a la utilización de productos basados en un **comercio equitativo** durante la ejecución del contrato que vaya a ser adjudicado. Los criterios y condiciones relativos al comercio pueden referirse, por ejemplo, al hecho de que el producto de que se trate procede del comercio justo, incluyendo el requisito de pagar un precio mínimo y una prima a los productores.

Entre las condiciones de ejecución de un contrato relativas a las consideraciones medioambientales pueden figurar, por ejemplo, la entrega, el embalaje y la eliminación de productos, y, en lo que se refiere a los contratos de obras y servicios, la minimización de los residuos y la eficiencia energética.

No obstante, la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato **excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa**, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa.

Por último, dispone el artículo 18.2 de la Directiva, que **los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral** establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en su anexo X.

En opinión de PERNAS GARCÍA, J.J. (2014), la inclusión de esta previsión en el capítulo relativo a las normas generales y particularmente en este artículo, referido a los principios de la contratación, indica el compromiso de la Directiva con el uso de los contratos públicos como apoyo a las políticas públicas; compromiso que, no obstante, se debilita en cierta medida cuando se observan algunas de las previsiones de la Directiva para hacerlo operativo:

1. En fase de licitación los poderes adjudicadores **“podrán excluir” del procedimiento** a un operador económico de la participación en un procedimiento, por sí mismos o a petición de los Estados miembros, “cuando puedan demostrar por cualquier medio apropiado” que se han incumplido obligaciones de Derecho ambiental comunitario o nacional o los convenios internacionales recogidos en el anexo X.<sup>48</sup>

La Directiva también prevé que los poderes adjudicadores “podrán” excluir a un operador económico “en cualquier momento del procedimiento”, si se comprueba el incumplimiento de estas mismas obligaciones de Derecho ambiental. Este incumplimiento puede deberse a “actos cometidos u omitidos antes del procedimiento o durante el mismo”, y la exclusión puede efectuarse por decisión propia o a instancia de otro Estado miembro.

---

<sup>48</sup> Esto no va a suponer una especial novedad en nuestra legislación de contratos con relación a las prohibiciones de contratación. El TRLCSP establece expresamente una prohibición de contratar con personas que hayan sido condenados mediante sentencia firme por “delitos relativos a la protección del medio ambiente” (art. 60.1, letra a), o que hayan sido sancionadas “con carácter firme” por infracción “grave” en materia medioambiental (art. 60.1., letra c)

2. En fase de adjudicación los poderes adjudicadores “podrán decidir” no adjudicar un contrato al licitador que presente la **oferta económica más ventajosa** cuando hayan comprobado que no cumple las referidas obligaciones del Derecho ambiental. Si bien supone un avance en relación al texto de la Directiva 2004/18, no se exige el rechazo de las ofertas, sino simplemente se prevé una posibilidad en manos de los Estados miembros.

En relación a las **ofertas anormalmente bajas**, el poder adjudicador exigirá al operador económico que explique el precio o costes propuestos en la oferta para las obras, suministros o servicios de que se trate. Estas explicaciones, tal y como recoge el artículo 69 de la Directiva, podrán referirse, entre otras, al cumplimiento de las obligaciones de la legislación ambiental. Cuando los poderes adjudicadores comprueben que una oferta es anormalmente baja debido a que no cumple la legislación ambiental citada la “rechazarán”.

3. Como advierte PERNAS GARCÍA, J.J. (2014), el medio ambiente puede servir de **excepción a las causas de exclusión** obligatoria de la contratación, a establecer el artículo 57.3 que *“Los Estados miembros podrán establecer una excepción a la exclusión obligatoria prevista en los apartados 1 y 2, con carácter excepcional, por razones imperiosas de interés general como la salud pública o la protección del medio ambiente”*.

Este artículo da cabida a situaciones accidentales o de contaminación importante en las que, por razones técnicas, solo exista un operador económico con capacidad para afrontar la prestación, que se encuentre afectado por alguna de las causas de exclusión obligatoria. En opinión de PERNAS GARCÍA (2014) en este caso el medio ambiente no actúa como factor de restricción del mercado público, sino de ampliación, ya que reintegraría a operadores excluidos, cuando concurra una razón ambiental que merezca mayor protección que el interés que se intenta proteger por la causa de exclusión que afecta al operador.

4. Por último, supone una previsión novedosa el que se “podrán” tomar medidas para evitar el incumplimiento por parte de los **subcontratistas** de las obligaciones medioambientales (artículo 71). En todo caso, si el Derecho nacional dispone un mecanismo de responsabilidad conjunta entre el subcontratista y contratista principal, el Estado miembro “se asegurará” de que en la ejecución del contrato se apliquen las normas ambientales. Además, los poderes adjudicadores “podrán comprobar”, por decisión propia o a petición de los Estados miembros, si los subcontratistas están afectados por motivos de exclusión y, en este caso, exigirá que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido en esta causa de exclusión.

Como señala PERNAS GARCÍA (2014), el texto de la Directiva permite enviar al mercado un mensaje claro sobre el nivel de responsabilidad social que deben alcanzar los operadores que quieren acceder a los contratos públicos e, indirectamente, contribuir a reducir el nivel de incumplimiento de la legislación ambiental.

#### **b) Criterios sociales y laborales**

Entre los criterios sociales y laborales, se conciben aspectos a tener en cuenta en la contratación como la calidad en el empleo (siniestralidad, precariedad, remuneración digna etc.), la perspectiva de género, las personas con discapacidad, o la contratación con empresas de inserción o centros especiales de empleo.

Expone el Considerando 36 de la Directiva que el empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los **talleres protegidos** pueden desempeñar un importante papel, al igual que otras **empresas sociales** cuyo objetivo principal sea apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos de algún modo

socialmente marginados.

Entendiendo que, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos, dispone que los Estados miembros puedan reservarles el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

Amparándose en ello, el artículo 20 de la Directiva 2014/24 establece que **los Estados miembros puedan reservar el derecho a participar** en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas **o prever la ejecución de los contratos** en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.

#### Hacia objetivos sociales comunes en el anteproyecto de LCSP

La exposición de motivos señala expresamente que el sistema legal de contratación pública *“trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo y promoción de las PYMES y todo ello, garantizando la eficiencia en el gasto público y respetando los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad”*.

Respecto a las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, establece el artículo 199 que los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para **garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral**

establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado.

Explica la exposición de motivos de la nueva LCSP que se incluyen en los contratos públicos **consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo**. Así, se impone al órgano de contratación la **obligación de introducirlas, pero se le deja en libertad** para que pueda decidir si las incluye en cada contrato en concreto **como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución**. En ambos casos, su introducción debe estar supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar.

En el **ámbito medioambiental**, pueden exigirse certificados de gestión medioambiental a las empresas licitadoras, **como condición de solvencia técnica**, tal y como señala la exposición de motivos de la futura ley, *“para acreditar la experiencia o el “buen hacer” de esa empresa en el ámbito de la protección del Medio Ambiente”*.

Respecto de los **temas sociales**, se siguen regulando los contratos reservados a centros especiales de empleo, y se va a favorecer a las empresas que acrediten que cumplen con determinados estándares de igualdad entre hombre y mujer y de medidas de protección de personas con discapacidad.

El artículo 145 regula los **criterios de adjudicación** y amplía las previsiones del TRLCSP con una referencia expresa, **además de a las “características sociales”, “al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato”**; asimismo precisa los criterios para resolver empates que el TRLCSP regulaba en la Disposición Adicional cuarta, incluyendo el **mayor número de iniciativas puestas en marcha por los licitadores afectados en el ámbito de la responsabilidad social corporativa** (art. 145.10.d).

En relación a las ofertas anormalmente bajas, el artículo 147 resuelve en sentido positivo una cuestión muy debatida, si las ofertas han de respetar los costes laborales de los convenios colectivos:

*“Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:*

- a. el ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato,*
- b. las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación,*
- c. la originalidad de las prestaciones propuestas,*
- d. el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, o*
- e. la posible obtención de una ayuda de Estado.”*

El artículo 200 regula las condiciones especiales de ejecución, ampliando las previsiones del 118 del TRLCSP, con una referencia expresa al **«comercio justo»**.

En materia de subcontratación, se especifica que el contratista principal asumirá la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, *“incluido el cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral a que se refiere el artículo 199”* (art. 213).

Por último, la Disposición Adicional cuarta permite expresamente que, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijen **porcentajes mínimos de reserva** del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la

ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social.

En definitiva, se desprende que **el anteproyecto avanza en la obligatoriedad de la inclusión de consideraciones sociales** en los contratos públicos.

#### 4.3.6 Coste del ciclo de vida y calidad-precio en los contratos

El uso estratégico de la contratación pública como mecanismo de apoyo o fomento a las políticas ambientales, sociales y laborales, cobra un especial protagonismo en relación con los criterios de valoración de los que el poder adjudicador decida valerse para identificar la mejor oferta. (Fernández Acevedo y Valcárcel Fernández, P., 2014, p.206).

Así, el considerando 92 de la Directiva anuncia que *“En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales”*.

No obstante, precisa, que para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa<sup>49</sup>, los criterios cualitativos deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, el cual, **a elección del poder adjudicador, podría ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad**, como el coste del ciclo de vida.

Finalmente, establece el artículo 67 que la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará **sobre la base del precio o coste**, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia,

---

<sup>49</sup> Aclara el Considerando 89 de la Directiva 2014/24 que el término “oferta económicamente más ventajosa”, con arreglo a la jurisprudencia a anteriores Directivas, incluye el concepto “mejor relación calidad-precio”.

como el cálculo del coste del ciclo de vida, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

- a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;
- b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o
- c) el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución.

Se establece, además, que los Estados miembros puedan disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación o que puedan limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos.<sup>50</sup>

Con el propósito de favorecer la integración de aspectos sociales y ambientales en la contratación pública, la Directiva habilita a los poderes adjudicadores a elegir **criterios de valoración que se vinculen al objeto del contrato en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen** en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de

---

<sup>50</sup> Esta opción no ha sido recogida en el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, al permitir la utilización del precio como único criterio de adjudicación. Establece el artículo 145.5 que *“Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, este debe ser el del precio más bajo”*.

las obras, suministros o servicios, o en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

Ahora bien, recogiendo las exigencias que la jurisprudencia europea ha venido exigiendo, se advierte que los criterios de adjudicación:

- i. No tendrán por efecto conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada
- ii. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e
- iii. Irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación.

En caso de duda, los poderes adjudicadores deberán comprobar de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

El poder adjudicador debe precisar en los pliegos de la contratación la ponderación relativa que atribuya a cada uno de los criterios elegidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa, excepto en el supuesto de que esta se determine sobre la base del precio exclusivamente. Esta ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada y, cuando no sea posible por razones objetivas, por el orden decreciente de importancia atribuido a los criterios.

Respecto a los métodos utilizados para el cálculo del **coste del ciclo de vida**, se regula que:

- Pueden establecerse a escala, nacional, regional o local; no obstante, para evitar distorsiones de la competencia recurriendo a metodologías *ad hoc*, los

**métodos deben ser generales** en el sentido de que no deben establecerse de modo específico para un procedimiento particular de contratación pública.

- **Para categorías específicas** de suministros o de servicios deben elaborarse **métodos comunes** de uso obligatorio a escala de la Unión.

#### Coste del ciclo de vida y calidad precio en los contratos en el anteproyecto de LCSP

En relación a la calidad-precio de los contratos, manifiesta la exposición de motivos del anteproyecto de la LCSP que los objetivos que inspiran su regulación son, en primer lugar, el de conseguir una mejor relación calidad-precio, para lo cual se introducen nuevas consideraciones en la contratación pública, de manera que **los órganos de contratación podrán dar prioridad a la calidad, consideraciones medioambientales, aspectos sociales o a la innovación, sin olvidar el precio ni los costes del ciclo de vida** del objeto de la licitación.

En este sentido, recoge el artículo 145.3, los criterios que pueden establecer los órganos de contratación para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa para la Administración:

- a) Criterios relacionados con los costes que, a elección del órgano de contratación, **podrán referirse al precio, IVA excluido, o a otro parámetro** que permita identificar la oferta que presenta la **mejor relación coste-eficacia, como el coste del ciclo de vida** calculado según lo dispuesto en el artículo 146.
- b) Criterios cualitativos que permitan identificar la oferta que presenta la **mejor relación calidad-precio, que deberá incluir en todo caso un elemento de coste-precio**. Estos criterios podrán referirse, **entre otros**, a los siguientes aspectos:

1º La **calidad**, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las **características sociales, medioambientales e innovadoras**, y la comercialización y sus condiciones; debiéndose entender incluidos los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un **comercio equitativo** durante la ejecución del contrato.

2º La **organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato** que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3º El **servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega** tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega y el plazo de entrega o ejecución.

Se entienden comprendidos dentro del “ciclo de vida” de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización.

El cálculo de coste del ciclo de vida incluirá, según el caso, la totalidad o una parte de los costes siguientes que se hubiere incurrido a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra:

a) los costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios, tales como:

1º los costes relativos a la adquisición,

2º los costes de utilización, como el consumo de energía y otros recursos,

3º los costes de mantenimiento,

4º los costes de final de vida, como los costes de recogida y reciclado.

- b) los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; estos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático.

Cuando los órganos de contratación evalúen los costes mediante un planteamiento basado en el cálculo del coste del ciclo de vida, indicarán en los pliegos los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que los mismos utilizarán para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos.

El método utilizado para la evaluación de los costes imputados a externalidades medioambientales debe cumplir las siguientes condiciones:

- a) Debe estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios; (en particular, si no se ha establecido para una aplicación repetida o continuada, no favorecerá o perjudicará indebidamente a empresas determinadas);
- b) Debe ser accesible para todas las partes interesadas;
- c) La información necesaria debe poder ser facilitada con un esfuerzo razonable por parte de las empresas, incluidas aquellas procedentes de Estados signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio o de otros Estados signatarios de algún otro Acuerdo Internacional que vincule al Estado o a la Unión Europea.

Señalar, por último, otros aspectos de interés que ha introducido el anteproyecto de ley en relación a los criterios de adjudicación:

- ✓ En todo caso, cuando los pliegos contemplen como criterio de adjudicación las

mejoras, deberán establecer mínimamente los aspectos a los que podrán referirse, los requisitos y su ponderación.

- ✓ La elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente.

#### 4.3.7 Asociación para la innovación

La investigación y la innovación, incluidas la innovación ecológica y la innovación social, se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y ocupan un lugar central de la Estrategia Europa 2020. Por ello, la Directiva alienta a los poderes públicos a utilizar la mejor estrategia posible de la contratación pública para fomentar la innovación, ya que considera la investigación y la innovación como “motores del crecimiento futuro”.

Se reconoce el papel clave que desempeña la adquisición de bienes, obras y servicios innovadores en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos: contribuye a obtener la mejor relación calidad-precio en las inversiones públicas, así como amplias ventajas económicas, medioambientales y sociales, al generar nuevas ideas, plasmarlas en productos y servicios innovadores y, de este modo, fomentar un crecimiento económico sostenible. (Considerando 47).

Con el fin de facilitar este tipo de adquisición, prevé el Considerando 49 de la Directiva que: cuando las soluciones ya disponibles en el mercado no puedan satisfacer una necesidad en relación con el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la adquisición ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, los poderes adjudicadores deben tener acceso a un procedimiento de contratación específico que les permita establecer una asociación para la innovación a largo plazo con vistas al desarrollo y la ulterior adquisición de nuevos productos, servicios u obras innovadores, sin necesidad de recurrir a un procedimiento de contratación independiente para la adquisición.

Este nuevo procedimiento de adjudicación, la “asociación para la innovación”, se regula en el artículo 31 de la Directiva 2014/24, y recoge los siguientes aspectos:

- ✓ Cualquier operador podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información para la selección cualitativa que haya solicitado el poder adjudicador.
- ✓ En los pliegos de la contratación, el poder adjudicador determinará cuál es la necesidad (de un producto, servicio u obra innovadores) que no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado e indicará qué elementos constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores.<sup>51</sup>
- ✓ El poder adjudicador podrá decidir crear la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo.
- ✓ El plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de participación será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio de licitación.
- ✓ Solo podrán participar en el procedimiento los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información facilitada.
- ✓ Los poderes adjudicadores podrán limitar el número de candidatos aptos que hayan de ser invitados a participar en el procedimiento. (El número mínimo de candidatos debe ser tres).
- ✓ Los contratos se adjudicarán únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad-precio.
- ✓ Los poderes adjudicadores negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas posteriores presentadas por estos, excepto la oferta definitiva, con el fin de mejorar su contenido. (No se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios de adjudicación).

---

<sup>51</sup> La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los operadores económicos puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento.

- ✓ Durante la negociación, los poderes adjudicadores velarán por que todos los licitadores reciban igual trato<sup>52</sup> y no revelarán a los demás participantes los datos confidenciales que les hayan sido comunicados por un candidato o licitador participante en la negociación sin el acuerdo previo de este.
- ✓ Durante el procedimiento, las negociaciones podrán desarrollarse en fases sucesivas, a fin de reducir el número de ofertas que haya que negociar, aplicando los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en los pliegos de la contratación.
- ✓ Al seleccionar a los candidatos, los poderes adjudicadores aplicarán, en particular, criterios relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación y del desarrollo, así como de la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras.
- ✓ Solo los operadores económicos a los que invite el poder adjudicador tras evaluar la información solicitada podrán presentar proyectos de investigación e innovación destinados a responder a las necesidades señaladas por el poder adjudicador que no puedan satisfacerse con las soluciones existentes.
- ✓ En los pliegos de la contratación, el poder adjudicador definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial. En el caso de las asociaciones para la innovación con varios socios, el poder adjudicador, no revelará a los otros socios las soluciones propuestas u otros datos confidenciales que comunique un socio en el marco de la asociación sin el acuerdo de este último; acuerdo que no podrá adoptar la forma de una renuncia general, sino que deberá referirse a la comunicación intencionada de información específica.

---

<sup>52</sup> Con ese fin, no facilitarán, de forma discriminatoria, información que pueda dar ventajas a determinados licitadores con respecto a otros. Informarán por escrito a todos los licitadores cuyas ofertas no hayan sido eliminadas de todo cambio en las especificaciones técnicas u otros documentos de la contratación que no sea la que establece los requisitos mínimos. A raíz de tales cambios, los poderes adjudicadores darán a los licitadores tiempo suficiente para que puedan modificar y volver a presentar ofertas modificadas, según proceda. (Artículo 31.4, 1er párrafo, de la Directiva 2014/24/UE).

### La asociación para la innovación:

- Tendrá como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los poderes adjudicadores y los participantes.
- Se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación, que podrá incluir la fabricación de los productos, la prestación de los servicios o la realización de las obras.
- Fijará unos objetivos intermedios que deberán alcanzar los socios y proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados.
- Sobre la base de esos objetivos, el poder adjudicador podrá decidir al final de cada fase, siempre que indique esta posibilidad y condiciones en los pliegos:
  - Rescindir la asociación para la innovación, o
  - Reducir el número de socios, en el caso de una asociación para la innovación con varios socios, mediante la rescisión de los contratos individuales.
- Por último, se requiere que el poder adjudicador vele por que la estructura de la asociación y, en particular, la duración y el valor de las diferentes fases, reflejen el grado de innovación de la solución propuesta y la secuencia de las actividades de investigación y de innovación necesarias para el desarrollo de una solución innovadora aún no disponible en el mercado. Igualmente, ha de velar para que el valor estimado de los suministros, servicios u obras no sea desproporcionado con respecto a la inversión necesaria para su desarrollo.

### Asociación para la innovación en el anteproyecto de LCSP

El anteproyecto de ley recoge este procedimiento para todo tipo de contratos, estén o no sujetos a una regulación armonizada.

La asociación para la innovación se basa en un Acuerdo de Colaboración entre el órgano de contratación y uno o varios empresarios, que tendrá por finalidad la realización de actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores y su ulterior adquisición, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y costes máximos acordados, cuando las soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación.

Los contratos que se adjudiquen por este procedimiento se registrarán:

- a) En la fase de I + D, por las normas que se establezcan reglamentariamente, así como por las prescripciones contenidas en los correspondientes pliegos y supletoriamente por las normas del contrato de servicios.
- b) En la fase de ejecución de las obras, servicios o suministros derivados de este procedimiento, por las normas correspondientes al contrato relativo a la prestación de que se trate.

Previamente a la incoación del procedimiento, el órgano de contratación podrá realizar consultas en el mercado para obtener información sobre la estructura y capacidad de las empresas y el objeto de la licitación; contactos preliminares que no podrán dar lugar a ventajas desleales ni a falseamientos de la competencia.

En los pliegos de prescripciones técnicas el órgano de contratación deberá recoger las especificaciones que identifiquen el objeto de la asociación para la innovación, que se formularán necesariamente en términos de rendimiento o de exigencias funcionales, cuidando que aquéllas sean lo suficientemente precisas para que los empresarios puedan identificar una posible solución al antedicho objeto y decidir si solicitan participar en el procedimiento.

Por su parte, los pliegos de cláusulas administrativas deberán precisar:

- las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial
- la estructura de la asociación que se pretenda establecer
- duración
- número de empresarios participantes
- retribuciones y compensaciones que deba satisfacer el órgano de contratación y condiciones para su abono
- duración y número de fases en que se instrumentará el proceso de I + D y el carácter selectivo de estas, objetivos que deban alcanzarse en cada una de estas fases y criterios que permitan su verificación
- posibilidad de concluir la asociación respecto de aquel o aquellos empresarios que no alcancen los objetivos previstos para cada fase y condiciones para el ejercicio de este derecho
- términos con arreglo a los cuales se adjudique el contrato de obra, servicios o suministro derivado del procedimiento de asociación para la innovación con el empresario o empresarios con los que se realice la asociación, y en caso de la existencia de varios empresarios, los criterios de negociación basados en la mejor relación calidad-precio.

#### 4.3.8 Mayor uso de la negociación

La Directiva 2014/24/UE sigue contemplando como procedimientos normales de adjudicación de los contratos el procedimiento abierto y el procedimiento restringido, sin embargo, reconoce la necesidad de que los poderes adjudicadores *“gocen de mayor flexibilidad a la hora de elegir un procedimiento de contratación pública que prevea negociaciones”*.

Un mayor recurso a dichos procedimientos también incrementaría probablemente el comercio transfronterizo, ya que *“la evaluación ha mostrado que los*

*contratos adjudicados mediante procedimiento negociado con publicación previa son obtenidos en un número especialmente elevado de ocasiones por ofertas transfronterizas.” (Considerando 42).*

En este sentido, plantea la Directiva que los Estados miembros deben prever el recurso al procedimiento de licitación con negociación o al diálogo competitivo, en situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados satisfactorios de la contratación mediante procedimientos abiertos o restringidos.

Las causas que permiten acudir a un procedimiento de licitación con negociación o un diálogo competitivo son las siguientes:

- a) con respecto a las obras, suministros o servicios que cumplan uno o varios de los siguientes criterios
  - i) que las necesidades del poder adjudicador no puedan satisfacerse sin la **adaptación de soluciones** fácilmente disponibles,
  - ii) que incluyan un **proyecto o soluciones innovadoras**,
  - iii) que el contrato no pueda adjudicarse sin negociaciones previas por **circunstancias específicas** ligadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera, o por los riesgos inherentes a los mismos,
  - iv) que el poder adjudicador **no pueda establecer con suficiente precisión las especificaciones técnicas** por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica.
- b) con respecto a las obras, suministros o servicios en los que, en respuesta a un procedimiento abierto o restringido, **solo se presenten ofertas irregulares o inaceptables**.

Se considerarán irregulares, en particular, las ofertas que no correspondan a los pliegos de la contratación, que se hayan recibido fuera de plazo, que muestren indicios

de colusión o corrupción o que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el poder adjudicador. Se considerarán inaceptables, en particular, las ofertas presentadas por licitadores que no posean la cualificación requerida y las ofertas cuyo precio rebase el presupuesto base de licitación.

Según Gimeno Feliu, J.M. (2014), se “relanza” un modelo de adjudicación flexible, que permite bien gestionado, una mejor relación *value for money*, y que preserva los principios inherentes a toda compra pública.

En opinión de Moreno y Domínguez (2014, p.150), “la opción de una mayor negociación debe estar supeditada a la condición de que se cumplan los principios de no discriminación y procedimiento justo. Deben contraponerse las posibles ventajas de una mayor flexibilidad con el aumento de los riesgos de favoritismo y, más en general, de que la mayor discrecionalidad que disfrutarán los poderes adjudicadores en el procedimiento negociado dé lugar a decisiones demasiado subjetivas”.

Las salvaguardias para garantizar la observancia de los principios de igualdad de trato y de transparencia en este procedimiento las preestablece la Directiva a través de su considerando 45:

- ✓ Los poderes adjudicadores deben indicar con antelación los requisitos mínimos que caracterizan la naturaleza del procedimiento, los cuales no deben ser alterados en las negociaciones.
- ✓ Los criterios de adjudicación y su ponderación deben permanecer estables a lo largo de todo el procedimiento y no deben ser objeto de negociación.
- ✓ Las negociaciones deben tender a mejorar las ofertas y permitir una adquisición perfectamente adaptada a las necesidades específicas.
- ✓ Las negociaciones pueden referirse al conjunto de características de las obras, suministros y servicios que se pretenden adquirir, incluyendo, por ejemplo: calidad, cantidades, cláusulas comerciales y aspectos sociales,

medioambientales e innovadores, en la medida en que no constituyan requisitos mínimos establecidos.

El artículo 29 regula el procedimiento de licitación con negociación en el que cualquier operador económico podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación.

En los pliegos de la contratación los poderes adjudicadores determinarán el objeto de la contratación facilitando una descripción de sus necesidades y de las características exigidas para los suministros, obras o servicios que hayan de contratarse, y especificarán los criterios de adjudicación, indicando qué elementos constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas. La información facilitada debe ser lo suficientemente precisa para que los operadores económicos puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la contratación y decidir su participación.

El plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de participación será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio de licitación o de la invitación, en caso de que se utilice un anuncio de información previa como medio de convocatoria de la licitación; y el plazo mínimo de recepción de las ofertas iniciales será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio de la invitación.

Solo los operadores económicos invitados por el poder adjudicador tras la evaluación de la información presentada podrán presentar una oferta inicial, que será la base de las negociaciones ulteriores. Podrá limitarse el número de candidatos para invitar en el procedimiento, siendo el mínimo de 3.

Con el fin de mejorar su contenido, los poderes adjudicadores negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas por estos,

excepto las ofertas definitivas. No se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios de adjudicación.

Durante la negociación los poderes adjudicadores velarán por que todos los licitadores reciban igual trato. Con ese fin, no facilitarán información que pueda dar ventajas a determinados licitadores con respecto a otros. Tampoco revelarán a los demás participantes los datos confidenciales que les hayan sido comunicados por un candidato o un licitador participante en la negociación sin el acuerdo previo de este.

Los procedimientos de licitación con negociación podrán realizarse en fases sucesivas, a fin de reducir el número de ofertas que haya que negociar, aplicando los criterios de adjudicación especificados en el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en otro documento de la contratación.<sup>53</sup>

Cuando el poder adjudicador piense concluir las negociaciones, informará a los licitadores y establecerá un plazo común para la presentación de ofertas nuevas o revisadas. Verificará que las ofertas definitivas se ajustan a los requisitos mínimos y cumplen los requisitos de selección y de no exclusión, evaluarán las ofertas definitivas con arreglo a los criterios de adjudicación y adjudicarán el contrato de conformidad con lo establecido.

Señalar, no obstante, la paradoja introducida en la previsión del artículo 29.4 de la Directiva que distorsiona el diseño de licitación con negociación, al permitir prescindir de esta, cuando establece que *“los poderes adjudicadores podrán adjudicar contratos sobre la base de las ofertas iniciales sin negociación cuando hayan indicado en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés que se reservan dicha posibilidad”*.

Tal y como advierte Gimeno Feliu, J.M. (2014), esta previsión causa sorpresa, teniendo en cuenta que ya desde la STJUE de 5 de octubre de 2000 (C-337/1998), se

---

<sup>53</sup> En el anuncio de licitación, en la invitación a confirmar el interés o en otro documento de la contratación, el poder adjudicador indicará si va a hacer uso de esta opción.

ha considerado que las “negociaciones constituyen la característica esencial de un procedimiento negociado de adjudicación de contratos...”. Señala Gimeno Feliu (2014, p.102) “En nuestro sistema jurídico contractual, esta posibilidad de licitación con negociación sin negociación puede resultar confusa y, cuando menos, distorsionadora pues la ausencia de negociación en estos procedimientos ha sido considerada una patología procedimental”. No obstante, la facultad del órgano de contratación de adjudicar el contrato sin negociar ha de preverse de forma clara en el pliego, de forma que los licitadores puedan presentar su mejor oferta como oferta inicial.

Como recoge Gimeno Feliu, (2014, p.102) citando a Gallego, I. “esta previsión no puede suponer una cláusula de estilo que permita al poder adjudicador decidir de forma arbitraria si abrir la negociación o no en cada caso... Por ello, prescindir de la negociación solo será en principio posible cuando, aplicando los criterios de adjudicación, las diferencias entre una oferta y las demás sean tan abultadas que la negociación en sí sea ineficiente, lo que sucederá cuando no sea razonable que las demás ofertas puedan acercarse a la oferta inicial económicamente más ventajosa y la negociación solo suponga un coste tanto para el órgano de contratación como para las propias empresas”.

#### Procedimientos con negociación en el anteproyecto de LCSP

En el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos, sin perjuicio de la posibilidad de adjudicación a la oferta inicial sin previa negociación que recoge el apartado 9 del artículo 167.<sup>54</sup>

En el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación con las empresas; el procedimiento que se seguirá para negociar; los elementos de la prestación que

---

<sup>54</sup> Esta última posibilidad ha sido debatida en el apartado anterior, en tanto que resultaría un procedimiento de licitación con negociación sin negociación.

constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas; así como, en su caso, la mención a que se refiere el citado apartado 9 del artículo 167.

Tabla 6 Aplicación de los procedimientos con negociación en el anteproyecto LCSP

PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN CON NEGOCIACIÓN (artículo 165)	PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD (artículo 166)
Cuando resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un <b>trabajo previo de diseño o de adaptación por parte de los licitadores</b> .	En los casos que <b>no se haya presentado ninguna oferta o solicitud de participación o ninguna sea adecuada en respuesta a un PA o a un PR</b> , siempre que las condiciones iniciales no se modifiquen sustancialmente.
Cuando la prestación objeto del contrato incluya un <b>proyecto o soluciones innovadoras</b> .	Cuando los trabajos solo puedan ser <b>encomendados a un empresario determinado por creación o adquisición artística, razones técnicas o derechos de propiedad intelectual e industrial</b> .
Cuando el contrato no pueda adjudicarse sin negociaciones previas debido a <b>circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, complejidad o configuración jurídica o financiera de la prestación o por los riesgos inherentes</b> a la misma.	Cuando una <b>imperiosa urgencia</b> resultante de acontecimientos imprevisibles demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante tramitación de urgencia regulada en el artículo 119 de la Ley.
Cuando el órgano de contratación <b>no pueda establecer con la suficiente precisión las especificaciones técnicas</b> por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica.	En relación al art. 165 e) (cuando en PA o PR solo se hubieran presentado ofertas irregulares o inaceptables), siempre y cuando se incluya a todos los licitadores del procedimiento antecedente, y las condiciones iniciales no se modifiquen sustancialmente.
<b>Cuando en los PA o PR seguidos previamente solo se hubieran presentado ofertas irregulares o inaceptables. (art. 165 e)</b> (Ofertas que no se ajusten a lo previsto en los pliegos, presentadas fuera de plazo, etc.)	Cuando el contrato haya sido declarado <b>secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad</b> especiales conforme a la legislación vigente, <b>o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado</b> y así se haya declarado.
	En los contratos de suministro, además, en: 1º Productos <b>exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo</b> ; 2º <b>Entregas adicionales</b> por el proveedor inicial que constituyan una reposición parcial o una ampliación. 3º Adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos. 4º Suministro concertado en <b>condiciones especialmente ventajosas</b> con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial.
	En los contratos de servicios, cuando el contrato sea <b>consecuencia de un concurso de proyectos</b> y, con arreglo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador.
	<b>Repetición de contratos de obras y de servicios similares a otros adjudicados al mismo contratista</b> , siempre que se ajusten a un proyecto base del contrato inicial, que esta posibilidad se haya indicado en el anuncio de licitación y que el nuevo importe se haya tenido en cuenta al calcular el VEC inicial.

Fuente: elaboración propia

La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que las empresas puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la contratación y decidir si solicitan participar en el procedimiento.

Respecto a los supuestos de aplicación, establece el artículo 165 que los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios cuando se dé alguna de las siguientes situaciones:

- a) Cuando resulte imprescindible un **trabajo previo de diseño o de adaptación** por parte de los licitadores.
- b) Cuando la prestación incluya un **proyecto o soluciones innovadoras**.
- c) Cuando el contrato no pueda adjudicarse sin negociaciones previas debido a **circunstancias específicas** vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera de la prestación, o por los riesgos inherentes a la misma.
- d) Cuando el órgano de contratación **no pueda establecer con la suficiente precisión las especificaciones técnicas** por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica, en los términos establecidos en la Ley.
- e) Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente **sólo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables**.

Se considerarán irregulares o inaceptables, en particular, las ofertas que no se ajusten a lo previsto en los pliegos; las presentadas fuera de plazo; las que muestren indicios de colusión o corrupción; las consideradas anormalmente bajas por el órgano de contratación; las presentadas por licitadores que no posean la cualificación requerida; o aquéllas cuyo precio supere el presupuesto base de licitación.

Como novedad respecto a la vigente legislación destaca la **supresión del uso del procedimiento negociado con y sin publicidad por razón de la cuantía y por obras y servicios complementarios.**

En cuanto a la tramitación del procedimiento de licitación con negociación que regula el artículo 167, no difiere sustancialmente de la establecida por el TRLCSP, a excepción de la siguiente posibilidad que ahora se recoge, por transposición de la Directiva, y que ha sido debatida en el apartado anterior: **“Los órganos de contratación que así lo hubiesen advertido en el anuncio de licitación y en el pliego, podrán adjudicar el contrato sobre la base de las ofertas iniciales sin que medie negociación”** (art. 167.9 anteproyecto LCSP).

Respecto a las especialidades en la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad, destaca la **obligación de negociación aun cuando únicamente participe un candidato** (salvo lo dispuesto en el apartado 9 de del artículo 167).

Por último, y recogiendo lo establecido por la Directiva, respecto a la **información a los licitadores en este procedimiento**, dispone el artículo 169 que:

*“A petición del licitador que haya presentado una oferta admisible, la mesa de contratación, o en su defecto, los servicios dependientes del órgano de contratación, comunicará lo antes posible y en todo caso dentro de los quince días siguientes al de recepción de la solicitud por escrito de aquel, el desarrollo de las negociaciones.*

*No obstante lo anterior, la mesa o en su defecto, el órgano de contratación, podrá no comunicar determinados datos amparándose en la excepción de confidencialidad contenida en el artículo 153.”*

### 4.3.9 Mayor transparencia en la contratación pública

La transparencia es enunciada por la Directiva, recordando que es uno de los principios derivados de los fundamentales recogidos en el TFUE. Y, a partir de ahí, la transparencia está presente en múltiples aspectos de la regulación que la Directiva hace de la contratación pública. Por ejemplo, en los procedimientos de licitación en general (y particularmente en el negociado) al tratar de su publicidad, de la necesidad de documentar sus fases y la constancia escrita de las ofertas en los procedimientos negociados, en el acceso a los expedientes, en la toma de decisiones, e incluso en la cadena de subcontrataciones. (Carbonero, J.M, 2014).

Efectivamente, el Considerando 1 de la Directiva manifiesta la necesidad de que la adjudicación de contratos públicos ha de respetar los principios del TFUE y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

El principio de transparencia se potencia, justifica y transcurre a través de los siguientes aspectos que posteriormente regula el articulado de la Directiva:

La **utilización de medios de información y comunicación electrónicos** que puede aumentar la transparencia de los procedimientos de contratación, además de simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar su eficiencia. En este sentido, la obligación de la **puesta a disposición por medios totalmente electrónicos de los pliegos de la contratación y la transmisión electrónica de las comunicaciones**. (Considerando 80) (Requisito en el artículo 53).

Se reclama que la utilización de las nuevas técnicas cumpla con los principios de **igualdad de trato, no discriminación y transparencia**. (Considerando 68). En

cumplimiento de lo cual, el artículo 22 regula las “Normas aplicables a las comunicaciones”.

- En el contexto de los procedimientos de contratación que conlleven negociaciones y diálogo con los licitadores, se deberán **documentar debidamente todas las fases** del mismo, para garantizar la transparencia y la trazabilidad del proceso.
- Aquellos licitadores que hayan hecho una oferta admisible en estos procedimientos deberán estar **autorizados a solicitar información** sobre la ejecución y el avance de los mismos.
- La adjudicación de los contratos debe basarse en **criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato**, *para así obtener una comparación objetiva que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa.*
- En esta línea, los poderes adjudicadores deberán procurar la transparencia necesaria para **permitir que todos los licitadores estén razonablemente informados de los criterios y modalidades que se aplicarán en la decisión relativa a la adjudicación del contrato**, para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos.
- Se reclama también **transparencia en la cadena de subcontratación**. En este caso la información revertirá en los poderes adjudicadores, ya que obtendrán información sobre quién está presente en los lugares en que se realizan las obras de construcción encargadas por ellos o qué empresas están prestando servicios en edificios, infraestructuras o diversas zonas que dependen de los poderes adjudicadores o sobre los que ejercen una supervisión directa.
- Se permite a los Estados miembros ir más allá, ampliando las obligaciones de transparencia, al permitir el pago directo a los subcontratistas o al permitir o exigir

a los poderes adjudicadores que verifiquen que los subcontratistas no se encuentran en ninguna de las situaciones en las que se justificaría la exclusión de operadores económicos.

Concluye el Considerando 126 que la trazabilidad y transparencia de la toma de decisiones en los procedimientos de contratación es fundamental para garantizar unos procedimientos adecuados, incluida la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude.

Materializando esta consideración, el artículo 24 de la Directiva dispone que los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores tomen las medidas adecuadas para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los **conflictos de intereses** que puedan surgir en los procedimientos de contratación a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos.

Se explica que el concepto “conflicto de intereses” comprenderá cualquier situación en la que los miembros del personal del poder adjudicador, o de un proveedor de servicios de contratación que actúe en su nombre, que participen en el desarrollo del procedimiento de contratación o puedan influir en su resultado tengan, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación.

Por último, destaca como novedad, el **informe específico** que establece el artículo 84 de la Directiva, el cual dispone que los poderes adjudicadores redactarán un informe escrito, sobre cada contrato o acuerdo marco y cada vez que establezcan un sistema dinámico de adquisición, que incluirá, además de los datos básicos del poder adjudicador y contrato<sup>55</sup>:

---

<sup>55</sup> En la medida en que el anuncio de adjudicación de contrato contenga la información requerida, los poderes adjudicadores podrán hacer referencia a dicho anuncio.

- en su caso, los resultados de la selección cualitativa y/o la reducción del número de candidatos o licitadores en los procedimientos correspondientes, concretamente:
  - los nombres de los candidatos o licitadores seleccionados y los motivos que justifican su selección,
  - los nombres de los candidatos o licitadores excluidos y los motivos que justifican su exclusión;
- los motivos por los que se hayan rechazado ofertas consideradas anormalmente bajas;
- el nombre del adjudicatario y los motivos por los que se ha elegido su oferta, así como, si se conoce, la parte del contrato o del acuerdo marco que el adjudicatario tenga previsto subcontractar con terceros; y, en caso de que existan, y si se conocen en ese momento, los nombres de los subcontratistas del contratista principal;
- para los procedimientos de licitación con negociación y los procedimientos de diálogo competitivo, las circunstancias que justifican el recurso a estos procedimientos;
- en los procedimientos negociados sin publicación previa, las circunstancias que justifiquen el recurso a dicho procedimiento;
- los motivos por los que el poder adjudicador haya renunciado a adjudicar un contrato o un acuerdo marco o a establecer un sistema dinámico de adquisición;
- los motivos por los que se han utilizado medios de comunicación distintos de los electrónicos para la presentación electrónica de ofertas;
- los conflictos de intereses detectados y las medidas tomadas al respecto.

Asimismo, el artículo 84.2 exige **documentar el desarrollo de todos los procedimientos de contratación**, se realicen o no por medios electrónicos. Con este fin, se solicita que los poderes adjudicadores se aseguren de conservar suficiente

documentación para justificar las decisiones adoptadas en todas las etapas del procedimiento de contratación, como:

- la documentación relativa a las comunicaciones con los operadores económicos,
- las deliberaciones internas,
- la preparación de los pliegos de la contratación, el diálogo o la negociación, en su caso,
- la selección y la adjudicación del contrato.

Esta documentación deberá conservarse como mínimo durante un período de tres años a partir de la fecha de adjudicación del contrato.

Por último, en base a lo que dispone el apartado 3 del citado artículo 84, este informe, o sus elementos principales, se transmitirán a la Comisión o a las autoridades, organismos o estructuras nacionales competentes, cuando lo soliciten.

#### Necesidad de mayor transparencia en España

Si bien en España los niveles de transparencia se han mejorado sensiblemente en los últimos meses, tal y como ha puesto de manifiesto el último informe de la CNMC, las oportunidades de mayores cotas de publicidad y transparencia han de ser entendidas a través de un triple prisma:

- En primer lugar, mejorando el acceso a la información para los licitadores efectivos y potenciales, que puede concretarse a través de:
  - ✓ Una mayor motivación del procedimiento elegido.
  - ✓ Erradicación de criterios de selección ambiguos.
  - ✓ Eliminación de los procedimientos que no reúnan suficientes garantías de publicidad.

- ✓ Supresión de sistemas de valoración insuficientemente claros o excesivamente subjetivos.
  - ✓ Fomento del alcance de la información al máximo número de operadores económicos.
  - ✓ Disponibilidad de toda la información del procedimiento de forma simétrica, en tiempo y forma, para todos los operadores potencialmente interesados.
- 
- En segundo lugar, incrementando la transparencia y publicidad de la propia Administración en relación con todos los procedimientos desarrollados, abiertos o en planificación. Aspectos que redundarían en una mayor previsibilidad del sector público y un refuerzo de la seguridad jurídica, que puede animar a los operadores nacionales y extranjeros a participar de forma más decidida en las licitaciones.
  - Por último, fomentando una mayor estandarización en las diferentes categorías de contratos, que podría facilitar significativamente las eficiencias y el acceso a la licitación y, consecuentemente, la concurrencia.

Al respecto, cabe recordar la Comunicación interpretativa de la Comisión 2006/C 179/02 *sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública* que advierte, acertadamente, que no puede decirse absolutamente que una entidad pública sea transparente porque haya publicado la información relativa a los actos de gestión administrativa de contratos.

#### Transparencia en el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público

Los principios de igualdad y transparencia se recogen en el artículo 132 del anteproyecto de la futura Ley de Contratos del Sector Público y se complementan, por transposición del artículo 18.1 de la Directiva, con el principio de proporcionalidad y con el requisito de que la contratación no sea concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios.

Además de esta declaración, el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público ha introducido las siguientes medidas en favor de la transparencia:

- ✓ Ampliación del ámbito de aplicación de la Ley en contratos SARA a partidos políticos, fundaciones vinculadas a estos y organizaciones sindicales y empresariales, cuando cumplan los requisitos para ser considerados “poder adjudicador”<sup>56</sup>.
- ✓ Supresión del procedimiento negociado con y sin publicidad por razón de la cuantía.
- ✓ Régimen de modificación del contrato, más restrictivo que el que establece la nueva Directiva comunitaria.
- ✓ Nueva regulación de la figura del perfil de contratante, más exhaustiva que la anterior, otorgándole un papel principal como instrumento de publicidad de los distintos actos y fases de la tramitación de los contratos de cada entidad.<sup>57</sup> Como novedad, la publicación en el perfil de contratante de:

- Las modificaciones de los contratos

---

<sup>56</sup> Estos requisitos son tener personalidad jurídica propia, haber sido creado para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y que otro poder adjudicador bien financie mayoritariamente su actividad, controle su gestión o nombre a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

<sup>57</sup> Art. 63.1 *Los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su perfil de contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos.*

- La información de contratos menores, que podrá realizarse cada tres meses.
- ✓ Regulación del Registro de Contratos del Sector Público, en el que se inscribirán todos los contratos adjudicados por las entidades del sector público por importe igual o superior a cinco mil euros.
- ✓ Lucha contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses. (Artículo 64, transposición del artículo 24 de la Directiva). En el anteproyecto se traslada a los órganos de contratación la obligación de 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.
- ✓ Respecto a los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establece, entre otros requisitos, que deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. (Artículo 145, transposición del artículo 67 de la Directiva).
- ✓ Informes específicos sobre los procedimientos para la adjudicación de los contratos (artículo 329, transposición del artículo 84 de la Directiva) que, en fase de anteproyecto, se establecen obligatorios para los contratos sujetos a regulación armonizada.

#### 4.3.10 Obligación de utilización de medios electrónicos

Frente a la debilidad de la Directiva 2004/18 en la implantación de medios electrónicos en la contratación pública, la Directiva 2014/24 obliga a una comunicación totalmente electrónica, lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación electrónica de las ofertas.

Según el *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública en la UE*, el término contratación pública electrónica designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones y organismos del sector público a la hora de licitar obras públicas o adquirir bienes y servicios. “Sin embargo, este proceso tiene una trascendencia mucho mayor que la que supone el mero paso de un sistema basado en el soporte de papel a otro que se sirve de las comunicaciones electrónicas para la ejecución de los procedimientos de contratación pública. La contratación electrónica puede aportar considerables mejoras en materia de eficiencia de las adquisiciones concretas, gestión global de la contratación pública y funcionamiento de los mercados en el ámbito de los contratos estatales”.

En esta línea, explica el Considerando 52 de la Directiva que los medios de información y comunicación electrónicos deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que, por un lado, pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de estos procedimientos y, por otro, aumentan considerablemente las posibilidades de participación de los operadores económicos.

Así, exige el artículo 22.1 de la Directiva 2014/24 que los Estados miembros garanticen que **todas las comunicaciones y todos los intercambios de información, y en particular la presentación electrónica de ofertas, se lleven a cabo utilizando medios de comunicación electrónicos.**

Para esta comunicación por medios electrónicos se exige que las herramientas y dispositivos, así como sus características técnicas, sean no discriminatorios, estén disponibles de forma general, sean compatibles con los productos informáticos de uso general, y no restrinjan el acceso de los operadores económicos al procedimiento de contratación.

El uso de medios electrónicos se establece obligatorio el 18 de abril de 2016 en relación a: sistemas dinámicos de adquisición, subastas electrónicas, catálogos electrónicos, centrales de compra, envíos de los anuncios a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea y disponibilidad electrónica de los pliegos de la contratación. No obstante, la Directiva permite ampliar algunos plazos de obligatoriedad.

Así pues, el camino hacia la contratación electrónica está abierto y va a suponer un importante reto para todo el sector público.

*Tabla 7 Plazo máximo de implementación del uso de medios electrónicos*

<b>Uso de medios electrónicos</b>	<b>Plazo máximo</b>
Sistemas dinámicos de adquisición	18 de abril de 2016
Subastas electrónicas	18 de abril de 2016
Catálogos electrónicos	18 de abril de 2016
Procedimientos dirigidos por una central de compras	18 de abril de 2016
Envíos de los anuncios a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea	18 de abril de 2016
Disponibilidad electrónica de los pliegos <sup>58</sup> de la contratación	18 de abril de 2016
Presentación electrónica de ofertas en lo que respecta a las centrales de compras	18 de abril de 2017
Ofrecimiento del documento europeo único de contratación en formato electrónico	18 de abril de 2018
Obtención de datos de licitadores en bases de datos nacionales	18 de octubre de 2018
Utilización de e-Certis	18 de octubre de 2018
Presentación electrónica de ofertas (resto)	18 de octubre de 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de la Directiva 2014/24/UE

<sup>58</sup> Recordar la definición dada por la Directiva 2014/24/UE respecto al término «Pliego de contratación»: *todo documento elaborado o mencionado por el poder adjudicador para describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento, incluido el anuncio de licitación, el anuncio de información previa que sirva de convocatoria de licitación, las especificaciones técnicas, el documento descriptivo, las condiciones del contrato propuestas, los formatos para la presentación de documentos por los candidatos y licitadores, la información sobre obligaciones generalmente aplicables y cualquier documento adicional.*

En opinión de CAÑO, M.<sup>59</sup>, nos enfrentamos a un tipo de proyecto que: involucra sistemas de información y sus riesgos asociados, incorpora además mucha innovación con una restricción de plazos importante, que requiere nuevas habilidades y competencias en las personas que gestionan el servicio (promotores, gestores, interventores, políticos...) y que además afecta de lleno a los licitadores.

Señala el Prof. Galán (2012) que desde el punto de vista de la implementación técnica, existen diferentes opciones válidas para soportar el desarrollo electrónico del proceso de contratación y licitación. “Así, nos encontramos con organismos que han decidido acometer el desarrollo de su propia plataforma electrónica, poderes adjudicadores que han optado por adquirir licencias de software comercial y, últimamente, organismos que se han decidido a utilizar plataformas de licitación electrónica en modo servicio, pagando sólo por lo que consumen y eliminando costes de desarrollo y mantenimiento”.

Según el citado autor, “la inercia de los poderes públicos y el miedo al cambio – derivado de la escasa confianza que, en ocasiones, han demostrado algunos responsables públicos respecto de la viabilidad técnica y la eficacia jurídica del procedimiento electrónico- constituyen los obstáculos más importantes que, por imperativo legal, resulta absolutamente necesario superar”.

#### Utilización de medios electrónicos en el anteproyecto de LCSP

El anteproyecto de ley realiza una apuesta decidida en favor de la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria desde la entrada en vigor de la ley, anticipándose, por tanto, a los plazos previstos a nivel comunitario.

La utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la

---

<sup>59</sup> Las claves para la transición a la contratación pública electrónica, 2015, En: Contratación pública electrónica <http://www.contratacion-publica-electronica.es/las-claves-para-la-transicion-a-la-contratacion-publica-electronica/>

gestión electrónica de la contratación pública se regula a través de tres disposiciones adicionales (DA 15ª, DA 16ª y DA 17ª).

La Disposición adicional decimoquinta establece las **normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos** regulados en la Ley:

1. Las notificaciones electrónicas a las que se refiere la Ley se podrán realizar mediante:

- **dirección electrónica habilitada,**
- **comparecencia electrónica, o**
- cualquier otro sistema que se disponga mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde:

- **la fecha de envío** de la misma o
- **la fecha del aviso de notificación,** si fuera mediante comparecencia electrónica, **siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación,**

en caso contrario, los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.<sup>60</sup>

2. La tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la Ley conllevará la **práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos.**

---

<sup>60</sup> No obstante, el requisito de publicidad en el perfil de contratante no resultará aplicable a las notificaciones practicadas con motivo del procedimiento de recurso especial por los órganos competentes para su resolución, computando los plazos desde la fecha de envío de la misma. (DA 15ª)

No obstante, podrá utilizarse la comunicación oral para comunicaciones distintas de las relativas a los elementos esenciales de un procedimiento de contratación, siempre que el contenido de la comunicación oral esté suficientemente documentado.<sup>61</sup> A este respecto, los **elementos esenciales de un procedimiento de contratación incluyen:**

- los pliegos de la contratación,
- las solicitudes de participación y
- las ofertas.

**3. La presentación de ofertas se llevará a cabo preferentemente utilizando medios electrónicos,** de conformidad con los requisitos establecidos en la mencionada Disposición Adicional.

No obstante, los órganos de contratación no estarán obligados a exigir el empleo de medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas por alguno de los siguientes motivos:

- Cuando, debido al carácter especializado de la contratación, se requiera herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que no están en general disponibles o no aceptan los programas generalmente disponibles.
- Cuando las aplicaciones para la descripción de las ofertas utilicen formatos de archivo que no pueden ser procesados por programas abiertos o generalmente disponibles o están sujetas a un régimen de licencias de uso

---

<sup>61</sup> En particular, las comunicaciones orales con los licitadores que puedan incidir sustancialmente en el contenido y la evaluación de las ofertas estarán documentadas de modo suficiente y a través de los medios adecuados, tales como los archivos o resúmenes escritos o sonoros de los principales elementos de la comunicación. (DA 15<sup>a</sup>)

privativo y el órgano de contratación no pueda ofrecerlas para su descarga o utilización a distancia.

- Cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación.
- Cuando los pliegos de la contratación requieran la presentación de modelos físicos o a escala que no pueden ser transmitidos utilizando medios electrónicos.

Para los intercambios de información que no utilicen medios electrónicos, el envío de información se realizará por correo o por cualquier otro medio apropiado o mediante una combinación de alguno de estos y de medios electrónicos. En este caso, los órganos de contratación indicarán en un **informe específico las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos.**

4. Los órganos de contratación tampoco estarán obligados a exigir medios electrónicos en el proceso de presentación de ofertas cuando el uso de medios no electrónicos sea necesario bien por **una violación de la seguridad** de los antedichos medios electrónicos **o para proteger información especialmente delicada** que requiera un nivel tan alto de protección que no se pueda garantizar adecuadamente utilizando dispositivos y herramientas electrónicos de los que disponen en general los operadores económicos o de los que se pueda disponer a través de otros medios de acceso alternativos. En este caso, los órganos de contratación también deberán indicar en un **informe específico las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos.**

5. Los órganos de contratación y los servicios dependientes de los mismos velarán por que en todas las comunicaciones, intercambios de información y operaciones de almacenamiento y custodia de información se preserven la **integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y las solicitudes de participación.**

Además, **deberán garantizar que el contenido de las solicitudes de participación no sea conocido hasta después de finalizado el plazo para su presentación o hasta el momento fijado para su apertura.**

6. **Para contratos públicos de obras y concursos de proyectos**, los órganos de contratación podrán exigir el **uso de herramientas electrónicas específicas**, tales como herramientas de diseño electrónico de edificios o herramientas similares. En esos casos, ofrecerán medios de acceso alternativos hasta el momento en que dichas herramientas estén generalmente disponibles para los operadores económicos.

7. Cuando sea necesario, los órganos de contratación podrán exigir la utilización de **herramientas y dispositivos que no estén disponibles de forma general**, a condición de que ofrezcan **medios de acceso alternativos**. Se considerará que los órganos de contratación ofrecen medios de acceso alternativos apropiados cuando:

- a) ofrezcan **gratuitamente un acceso completo y directo** por medios electrónicos a dichas herramientas y dispositivos a partir de la fecha de publicación del anuncio correspondiente o a partir de la fecha de envío de la invitación, en su caso. El texto del anuncio o de la invitación especificarla la **dirección de Internet** en la que puede accederse a dichas herramientas y dispositivos, o bien,
- b) garanticen que los licitadores que no tienen acceso a las herramientas y dispositivos de que se trate, o que no tienen la posibilidad de obtenerlos en el plazo fijado, siempre que la falta de acceso no pueda atribuirse al licitador en cuestión, pueden tener acceso al procedimiento de contratación utilizando **mecanismos de acceso provisionales disponibles gratuitamente en línea** o bien,
- c) admitan **un canal alternativo para la presentación electrónica de ofertas**.

8. Los medios electrónicos, informáticos y telemáticos utilizables deberán cumplir, además, los requisitos establecidos en la Disposición Adicional Decimosexta de la presente Ley.

Los **requisitos para el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos** en los procedimientos regulados en la Ley se recogen en la Disposición adicional decimosexta que dispone lo siguiente:

- a) Las **herramientas y dispositivos** que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, serán **no discriminatorios**, estarán **disponibles de forma general y** serán **compatibles** con los productos informáticos de uso general, **y no restringirán el acceso** de los operadores económicos al procedimiento de contratación.
- b) **La información y las especificaciones técnicas** necesarias para la presentación electrónica de las ofertas, solicitudes de participación, así como de los planos y proyectos en los concursos de proyectos, incluido el cifrado y la validación de la fecha, deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser **conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación**.
- c) Los **programas y aplicaciones** necesarios **para la presentación electrónica de las ofertas y solicitudes de participación** deberán ser **de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorios**, o deberán ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación.
- d) Los **sistemas de comunicaciones y para el intercambio y almacenamiento de información** deberán poder garantizar de forma razonable, según el estado de la técnica, la **integridad de los datos transmitidos y que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los**

**mismos, o que en caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, la violación pueda detectarse con claridad.** Estos sistemas deberán asimismo ofrecer suficiente **seguridad** frente a los virus informáticos y otro tipo de programas o códigos nocivos, pudiendo establecerse reglamentariamente otras medidas que, respetando los principios de confidencialidad e integridad de las ofertas e igualdad entre los licitadores, se dirijan a minimizar su incidencia en los procedimientos.

- e) Las **aplicaciones** que se utilicen **para efectuar las comunicaciones y, notificaciones** entre el órgano de contratación y el licitador o contratista **deberán poder acreditar la fecha y hora de su envío o puesta a disposición y la de la recepción o acceso por el interesado, la integridad de su contenido y la identidad del remitente** de la misma.
- f) Los órganos de contratación deberán especificar el nivel de seguridad exigido para los medios de comunicación electrónicos utilizados en las diferentes fases de cada procedimiento de contratación que deberá ser proporcional a los riesgos asociados a los intercambios de información a realizar.

A estos efectos, los órganos de contratación **podrán exigir el uso de una firma electrónica reconocida** de acuerdo con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica o de otros mecanismos que permitan garantizar la vinculación del firmante con los datos firmados y la integridad de la información intercambiada.<sup>62</sup>

- g) Las referencias a la presentación de documentos escritos no obstarán a la presentación de los mismos por medios electrónicos ni, en su caso, a la

---

<sup>62</sup> Mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se establecerán las condiciones de utilización de las firmas electrónicas en los procedimientos de contratación del Sector Público. (DA 16ª)

generación de soportes físicos electrónicos y su posterior presentación, de acuerdo con las normas fijadas y aquellas que se establezcan en sus disposiciones de desarrollo.

- h) En los procedimientos de adjudicación de contratos, **el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases**, transmitiendo **primero la huella electrónica de la oferta**, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, **y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas**; de no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.

Se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones de su contenido garantizando su integridad. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, autenticadas con la firma electrónica reconocida del órgano administrativo habilitado para su recepción surtirán iguales efectos y tendrán igual valor que las copias compulsadas de esos documentos.

- i) Los licitadores o candidatos que presenten sus documentos de forma electrónica podrán presentar al órgano de contratación, en soporte físico electrónico, una **copia de seguridad** de dichos documentos de acuerdo con los términos fijados mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y siempre de acuerdo con lo establecido a tal efecto por el órgano de contratación.
- j) Los **formatos de los documentos electrónicos** que integran los expedientes de contratación deberán ajustarse a **especificaciones públicamente disponibles y de uso no sujeto a restricciones**, que garanticen la libre y plena accesibilidad a los mismos por el órgano de contratación, los órganos de fiscalización y

control, los órganos jurisdiccionales y los interesados, durante el plazo por el que deba conservarse el expediente. En los procedimientos de adjudicación de contratos, **los formatos admisibles deberán indicarse en el anuncio o en los pliegos.**

- k) Como requisito para la tramitación de procedimientos de adjudicación de contratos por medios electrónicos, los órganos de contratación **podrán exigir a los licitadores la previa inscripción en el Registro de Licitadores** que corresponda de los datos necesarios.

Cuando a la licitación se presenten empresarios extranjeros de un Estado Miembro de la Unión Europea o signatario del Espacio Económico Europeo, la acreditación de su capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar se podrá realizar bien mediante consulta en la correspondiente lista oficial de empresarios autorizados para contratar establecida por el Estado Miembro, o bien mediante la aportación de la documentación acreditativa de los citados extremos que deberá presentar en el plazo concedido para la presentación de la garantía definitiva.

Señala el anteproyecto, que mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se definirán las especificaciones técnicas para la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de contratación del Sector Público.

Respecto a los **requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos**, establece la Disposición adicional decimoséptima lo siguiente:

Las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de las ofertas, de las solicitudes de participación, así como de los planos y proyectos en los concursos de proyectos y de cuanta documentación deba presentarse ante el órgano de

contratación deberán garantizar, como mínimo y por los medios técnicos y procedimientos adecuados, que:

a) Pueda determinarse con precisión la **hora y la fecha exactas de la recepción** de las ofertas, de las solicitudes de participación, de la documentación asociada a estas y las del envío de los planos y proyectos.

b) Pueda garantizarse razonablemente que **nadie tenga acceso** a los datos y documentos transmitidos a tenor de los presentes requisitos **antes de que finalicen los plazos especificados**.

c) **Únicamente las personas autorizadas** puedan fijar o modificar las fechas de apertura de los datos y documentos recibidos.

d) En las diferentes fases del procedimiento de contratación o del concurso de proyectos, **solo las personas autorizadas** puedan acceder a la totalidad o a parte de los datos y documentos presentados.

e) **Sólo las personas autorizadas** puedan dar acceso a los datos y documentos transmitidos, y sólo después de la fecha especificada.

f) Los datos y documentos recibidos y abiertos en aplicación de los presentes requisitos **sólo sean accesibles a las personas autorizadas** a tener conocimiento de los mismos.

g) En caso de que se infrinjan o se intenten infringir las prohibiciones o condiciones de acceso a que se refieren las letras b) a f) anteriores, pueda **garantizarse razonablemente que las infracciones o tentativas sean claramente detectables**.

#### 4.3.11 *In house providing* y cooperación horizontal

La Directiva 2014/24/UE reconoce la considerable inseguridad jurídica existente, en cuanto a la celebración de contratos entre entidades del sector público y la variadas interpretaciones que han hecho los Estados miembros y los poderes adjudicadores de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta cuestión y

procede a regular en qué casos los contratos celebrados en el sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública.

1) El artículo 12 de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación las **relaciones “in house providing”**, técnica auto-organizativa entre entidades del sector público, siempre que se cumplan determinadas condiciones:

- a) *Que el poder adjudicador ejerza sobre la persona jurídica de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.*
- b) *Que más del 80% de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador y*
- c) *Que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que están impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los Tratados, y que no ejerzan una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.*

Se considerará que un poder adjudicador ejerce sobre una persona jurídica un “control análogo” al que ejerce sobre sus propios servicios, cuando ejerza una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas de la persona jurídica controlada. En base a lo establecido en el citado artículo 12, dicho control podrá ser ejercido de manera interpuesta por otra persona jurídica, que sea a su vez controlada del mismo modo por el poder adjudicador.

Como señala Gimeno Feliu, J.M. (2014), de lo descrito se constata que una de las cuestiones más controvertidas es determinar, cuándo, al margen de la participación en

el accionariado, hay control análogo ya que “... lo esencial es que el control ejercido sobre la entidad sea efectivo...”.<sup>63</sup>

Igualmente, a la inversa, una persona jurídica controlada puede adjudicar un contrato al poder adjudicador que la controla o a otra persona jurídica controlada por el mismo poder adjudicador, siempre que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica a la que se adjudica el contrato, también con la excepción de formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario y que no otorguen una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.

Cabe destacar que el control ejercido sobre una entidad puede realizarse conjuntamente por poderes adjudicadores si se cumplen las siguientes condiciones:

- *Que los órganos decisorios de la persona jurídica controlada estén compuestos por representantes de todos los poderes adjudicadores participantes.*<sup>64</sup>
- *Que esos poderes adjudicadores puedan ejercer conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas de la persona jurídica controlada, y*
- *Que la persona controlada no persiga intereses contrarios a los intereses de los poderes adjudicadores que la controlan.*

2) Por otro lado, anunciando una **cooperación horizontal**, admite el Considerando 33 que los poderes adjudicadores puedan optar por prestar de manera conjunta sus servicios públicos sin verse obligados a adoptar una forma jurídica particular. Dicha cooperación puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido.

---

<sup>63</sup> Sentencia de 13 de noviembre de 2008, As C-324/07, *Coditel*, apdo. 46.

<sup>64</sup> Cada representante puede representar a varios poderes adjudicadores participantes o a la totalidad de los mismos.

Esta previsión de excepción por cooperación horizontal se regula a través del artículo 12.4 de la Directiva, que dispone que un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la misma, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;*
- b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y*
- c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.<sup>65</sup>*

#### Cooperación en el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público

En relación a la cuestión analizada, regula el artículo 31 del anteproyecto de LCSP, que las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí de alguna de las siguientes formas, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual:

- a) Mediante sistemas de cooperación vertical, consistentes en el uso de medios propios personificados, en el ejercicio de su potestad de auto organización, mediante el oportuno acuerdo de encargo.
- b) Mediante sistemas de cooperación horizontal entre entidades pertenecientes al sector público, previa celebración de los correspondientes convenios.

---

<sup>65</sup> Para determinar el porcentaje de actividades al que referencia este último apartado, se tomará en consideración el promedio del volumen de negocios total, u otro indicador alternativo de actividad apropiado, como los gastos soportados por la persona jurídica o el poder adjudicador considerado en relación con servicios, suministros y obras en los tres ejercicios anteriores a la adjudicación del contrato.

### Cooperación vertical

Sobre la cooperación vertical, se recoge una nueva regulación del llamado “medio propio” de la Administración<sup>66</sup>, que pasa ahora a denominarse “encargos a medios propios”, donde se encuentran los casos de contratos entre entidades del sector público como supuestos de ejecución directa de prestaciones a través de medios propios personificados y manteniéndose los casos de la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados.

Siguiendo los criterios de la Directiva 2014/24/UE, aumentan las exigencias que deben cumplir estas entidades para evitar adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia. Se encuentran aquí requisitos tales como que la empresa que tenga el carácter de “medio propio”:

- ✓ disponga de medios suficientes para cumplir el encargo que se le haga,
- ✓ haya recabado autorización del poder adjudicador del que dependa,
- ✓ no tenga participación de una empresa privada y
- ✓ no pueda realizar libremente en el mercado más de un 20% de su actividad.

Los encargos que realicen las entidades del sector público a un ente que pueda ser calificado como medio propio personificado no tendrán la consideración jurídica de contrato, debiendo únicamente cumplir las siguientes normas:

- ✓ El medio propio personificado deberá haber publicado en la Plataforma de Contratación correspondiente esta condición, respecto de qué poderes adjudicadores la ostenta, y los sectores de actividad en los que, estando comprendidos en su objeto social, sería apto para ejecutar las prestaciones que vayan a ser objeto de encargo.

---

<sup>66</sup> encomiendas de gestión o aplicación práctica de la técnica denominada “in house providing”

- ✓ El encargo deberá ser objeto de formalización en un documento que será publicado en la Plataforma de Contratación correspondiente.

El contrato resultante del encargo quedará sometido a la Ley, en los términos que sean procedentes, de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y valor estimado.

El importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 60% de la cuantía del encargo, salvo que se establezca otro límite en la orden del encargo.<sup>67</sup>

### Cooperación horizontal

Establece el artículo 5 del anteproyecto de la LCSP que quedan excluidos de su ámbito los convenios que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que por su contenido y causa tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.

En todo caso, las entidades públicas participantes en el convenio, en la medida en que gocen de la condición de poderes adjudicadores, deberán realizar en el mercado abierto menos del 20% de las actividades objeto de la colaboración.

---

<sup>67</sup> Cuando la citada orden de encargo establezca un límite superior, se deberá acreditar por el poder adjudicador, salvo que se dé alguna de las circunstancias previstas en las letras c) a h) del apartado 1 del artículo 30, las razones que justifican acudir al medio propio en lugar de licitar el contrato directamente. Dicha justificación se acompañará al documento de formalización del encargo y se publicará en la Plataforma de Contratación correspondiente conjuntamente con este. En ningún caso se podrá contratar con terceros la totalidad de la prestación objeto del encargo. (art. 32 b) del anteproyecto de Ley de Contratos de Sector Público).

#### 4.3.12 Futuras perspectivas de la normativa de contratación

Teniendo en cuenta que las evaluaciones nacionales señalan la contratación pública como uno de los sectores más vulnerables a la corrupción, se comprende que las garantías contra la corrupción y el fraude en la contratación pública constituyan una prioridad para los Estados miembros y para las instituciones de la UE.

Se estima que el coste de la corrupción para los contribuyentes de la UE asciende aproximadamente a 120 000 millones de euros al año, cifra casi equivalente al presupuesto anual global de la UE, es decir un 1 % del PIB de la Unión. Este grave problema conlleva la distorsión del funcionamiento del mercado interior<sup>68</sup> e, inevitablemente, la pérdida de legitimación democrática de las instituciones administrativas y políticas.

En este sentido, la Comisión Europea manifestó en su informe contra la corrupción de 2014 el grave perjuicio que la corrupción supone para la economía y la sociedad en su conjunto. *La corrupción compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados y, en casos extremos, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos*<sup>69</sup>.

Con el objetivo de erradicar este delito, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), representante de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil, ha aprobado en fecha 16 de septiembre de 2015 un Dictamen que plantea la adopción de políticas, acciones y normas para combatir de forma proactiva la corrupción en Europa<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Comunicación de la Comisión *Lucha contra la corrupción en la UE*, COM (2011) 308 final, de 6 de junio, pág. 3.

<sup>69</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. Bruselas, 3.2.2014 COM(2014) En: 38 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf)

<sup>70</sup> Combatir la corrupción en la EU: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil. (Dictamen de iniciativa).

Tabla 8 Recomendaciones del CESE para combatir la corrupción en la UE

	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>ACCIONES</b>
1	Elaboración de una <b>estrategia quinquenal de lucha contra la corrupción</b> y un plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a los estados miembros</li> <li>- Evaluación de la estrategia en el ejercicio del Semestre</li> </ul>
2	<b>Cooperación transnacional</b> reforzada que integre la lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar la cooperación transnacional de lucha contra la corrupción en el contexto de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-20</li> <li>- Mejorar la coordinación entre organismos</li> <li>- Consejo Europeo como líder en la sensibilización y educación de los estados miembros</li> <li>- Consulta y participación de la sociedad civil</li> <li>- Concienciación e información a la opinión pública</li> </ul>
3	Promoción de <b>códigos y normas de cumplimiento, anticorrupción y antisoborno</b> en las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difusión de mejores prácticas de gobernanza empresarial y ética</li> <li>- Garantía de las empresas en el cumplimiento de las normas anticorrupción</li> </ul>
4	<b>Reexamen a las directivas sobre contratación</b> pública para analizar cómo mejorar la transparencia y la fiabilidad de los procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar un alto grado de transparencia</li> <li>- Código anticorrupción y antisoborno para grandes empresas</li> <li>- Sanciones con inhabilitación para presentarse a licitaciones públicas</li> <li>- Sistema de inhabilitación interconectado</li> <li>- Sometimiento de los que trabajen en el sector público</li> <li>- Fomento de los “pactos de integridad”</li> </ul>
5	Mejorar la <b>transparencia de los flujos financieros</b> en toda la UE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información pública sobre beneficiarios efectivos de los fideicomisos y otras sociedades instrumentales</li> </ul>
6	Buscar alternativas para promover la <b>protección de los denunciantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio sobre la viabilidad de adoptar instrumentos en el nivel de la UE (reglamento o directiva)</li> </ul>
7	<b>Tolerancia cero</b> con la corrupción y el fraude	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instauración de una <b>Fiscalía Europea</b></li> </ul>
8	Lucha contra la corrupción en el <b>ámbito mundial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección empresas UE que cumplen normas éticas frente competidoras de otros países que no cumplen</li> <li>- Prevención del sistema financiero europeo como refugio de dinero negro</li> </ul>
9	Nivel máximo de <b>rendición de cuentas y transparencia</b> de las instituciones de la UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción del concepto “huella legislativa” de la legislación y las políticas de la UE (registro público y actualizado)</li> </ul>
10	Medidas del CESE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación, análisis y evaluaciones</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, según Dictamen CESE 16/09/2015

En relación a la contratación pública, el referido Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo realiza las siguientes recomendaciones a la Comisión Europea:

- **Reexaminar las directivas sobre contratación pública** para analizar cómo mejorar la transparencia y la fiabilidad de los procedimientos de contratación.

En estos procedimientos, se reclama tanto de la UE como de los Estados miembros, el fomento de un alto grado de transparencia. Entre estas acciones, y justificado en la próxima generalización de la contratación electrónica, se propone una mayor difusión sobre la información de licitaciones y contratos disponible en la plataforma electrónica de la UE TED (Tenders Electronic Daily).

- **Supervisar proactivamente** la manera en que los Estados miembros aplican las disposiciones vigentes relativas a la **prevención de conflictos de interés y del favoritismo** y facilitar orientaciones detalladas cuando convenga.

Se reclama la existencia de canales adecuados para desvelar casos de corrupción en los procedimientos de contratación pública tanto en la esfera nacional como local, así como mejorar las posibilidades de obtener compensación, incluso por parte de agentes distintos de aquellos directamente afectados.

En relación al seguimiento y la prevención de los conflictos de interés, que pueden influir en la toma de decisiones, reclama el Dictamen una actitud coherente y proactiva por parte de la UE. Entre las acciones que se proponen:

- Instaurar **comités éticos independientes** con la facultad de emitir recomendaciones vinculantes e imponer sanciones.
- Revisar el **plan de acción quinquenal** propuesto entre las recomendaciones y tener en cuenta las conclusiones de los informes anticorrupción de la Comisión Europea y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude<sup>71</sup> (OLAF).

---

<sup>71</sup> La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) investiga la corrupción y faltas graves en las instituciones de la Unión Europea (UE), así como el fraude al presupuesto de la UE. Además, contribuye a la elaboración de la política de la UE en materia de lucha contra el fraude.

Respecto de las empresas que presenten ofertas para contratos públicos se propone:

- Que faciliten **información sobre su titularidad**, incluido el beneficiario efectivo de la empresa.
- En caso de grandes empresas, que dispongan de un **código estricto anticorrupción y antisoborno** (en consonancia con los instrumentos y las orientaciones internacionales, europeas y sectoriales).

Por otro lado, se propone el uso de las **sanciones** que, en su caso, llegarían a la **inhabilitación** para presentarse a licitaciones de contratación pública durante un período de tiempo, así como en **medidas equivalentes** para aquellos que trabajan **en el sector público** como herramienta disuasoria contra la corrupción.

- La inhabilitación debería contemplarse sobre todo cuando una empresa haya sido inculpada por cometer irregularidades o no haya puesto en marcha medidas preventivas contra la corrupción.
- Para garantizar que las personas corruptas tengan prohibido participar en licitaciones públicas en la UE, como estipulan las nuevas Directivas sobre contratación pública, se propone la creación por parte de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros de un **sistema de inhabilitación interconectado**.
- Debería fomentarse además el recurso a los **«pactos de integridad»**, entendidos como un compromiso de las autoridades públicas y las empresas para elevar el grado de transparencia e integridad en la contratación pública. Asimismo, se sugiere **tipificar como delito el enriquecimiento ilícito intencionado de un funcionario público**, según estipula el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Justificado en que la exposición de la corrupción depende de la voluntad de los denunciantes, se recomienda a la Comisión Europea la búsqueda de alternativas para promover la protección de estos, así como emprender un estudio de viabilidad para adoptar un reglamento o una directiva que tenga en cuenta las directrices internacionales o sectoriales y las resoluciones pertinentes del Parlamento Europeo. En este sentido señala el Dictamen que el respeto de la privacidad y del secreto comercial no debe impedir la lucha contra la corrupción.

Por último, se reclama de las instituciones de la UE que sean una referencia en materia de transparencia, integridad y buena gobernanza, de forma que sirvan de pauta para los Estados miembros. En este camino, deberán velar por alcanzar un nivel máximo de rendición de cuentas y transparencia. En este camino, lo cual podría incluir la introducción del concepto **«huella legislativa» de la legislación y las políticas de la UE** (registro público y actualizado de la interacción entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y los grupos de interés), así como **promulgar legislación sobre la inscripción obligatoria en este registro de grupos de interés de la UE**.

En este escenario que se vislumbra de mayor integridad, recogemos la opinión de Gimeno Feliu (2014, p.208) al referir que, además de la estabilidad del marco normativo, es necesaria la profesionalización<sup>73</sup> en aras a promover una nueva “cultura” de la contratación pública que haga de la misma un “instrumento de políticas públicas activas alejado de prácticas clientelares o de proyectos insostenibles ya desde una perspectiva financiera ya desde la propia lógica de la conveniencia y su sostenibilidad”.

---

<sup>73</sup> Objetivo recogido en la Declaración de Cracovia (2011) que contiene las conclusiones del I Foro del Mercado Interior, entre cuyas medidas para mejorar el funcionamiento de la legislación comunitaria sobre contratación pública propone profesionalizar el sector de la contratación pública a través de una mejor formación.

## CAPÍTULO 5 – ACCIONES PRÁCTICAS SOBRE LA GESTIÓN Y TRÁMITES DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

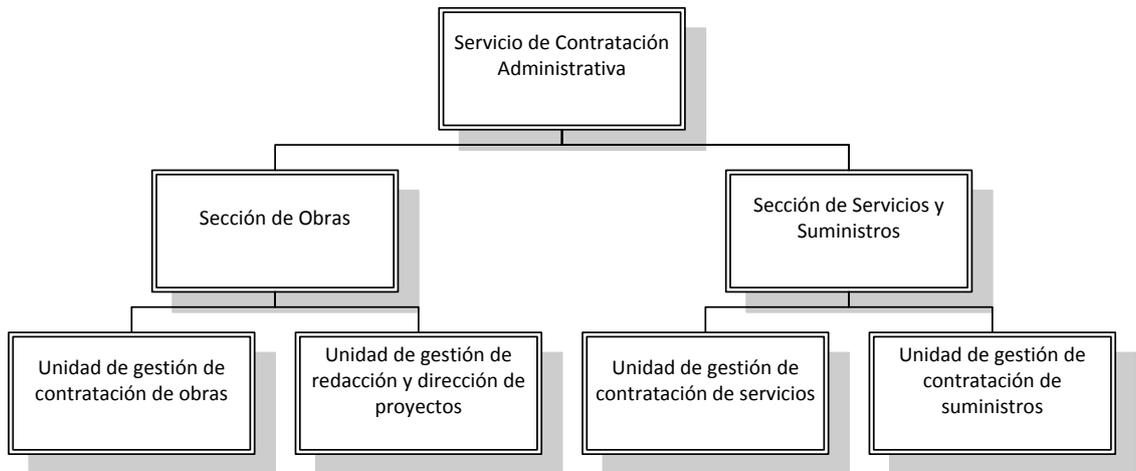
Como complemento al estudio desarrollado, se delimitan en este capítulo las acciones prácticas que deberán acometerse sobre la gestión y trámites de los expedientes de contratación, una vez sea aprobada la nueva Ley de Contratos del Sector Público que transpondrá la Directiva 2014/24/UE.

Las acciones propuestas se incardinan en el Servicio de Contratación Administrativa de la Universitat de València y responden a la práctica profesional que allí se desarrolla.

### 5.1. El Servicio de Contratación Administrativa de la Universitat de València

El Servicio de Contratación Administrativa es el servicio universitario encargado de la gestión y asesoramiento para la contratación de obras, suministros, servicios y cualquier otro tipo de contrato regulado por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, necesario para satisfacer las necesidades de la Universitat de València que, por razones legales, se encuentran sometidas a la tramitación de expediente administrativo.

La Universitat de València es una entidad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. En base a lo establecido en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, las universidades públicas son consideradas Administraciones Públicas y se someten plenamente a sus disposiciones.

*Figura 1 - Organigrama del Servicio de Contratación Administrativa*

Fuente: elaboración propia

En su organización y ámbito, las funciones generales del Servicio de Contratación Administrativa son las siguientes:

- ✓ Asesoramiento previo a las unidades interesadas en la formalización de algún tipo de contrato, en relación a los procedimientos administrativos a seguir.
- ✓ Tramitación de los expedientes administrativos en relación a los contratos administrativos de obras, servicios, suministros, contratos administrativos especiales y a los contratos privados.
- ✓ Gestión contable que conlleva la tramitación de dichos contratos.
- ✓ Soporte permanente de la Mesa de Contratación durante el procedimiento de adjudicación, asumiendo su secretaría.
- ✓ En relación a determinados contratos, gestión y supervisión de la ejecución de los mismos.
- ✓ Tramitación de procedimientos en relación con las incidencias surgidas en el desarrollo de los contratos (prórrogas, modificaciones, resoluciones contractuales, etc.).

## 5.2. Claves e iniciativas a incorporar tras la transposición

El estudio de la *Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública* y del anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, que recoge su transposición, desvela una serie de claves y una regulación que pueden ser consideradas como punto de partida en la aplicación práctica de las reformas.

El sistema legal establecido trata de conseguir una utilización de la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, y de promoción de las PYME, todo ello, garantizando la eficiencia en el gasto público y respetando los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad.

Como se ha verificado en el estudio, la nueva normativa no desemboca en una regulación de nueva planta. No obstante, atendiendo el carácter estratégico de la contratación pública, que apuesta decididamente por favorecer la promoción de las referidas políticas públicas, conviene realizar una nueva lectura de algunos aspectos y revisar determinadas prácticas de la gestión para reconducirlas hacia los objetivos que ahora se proponen.

Consecuentemente, en la planificación del nuevo escenario práctico, las claves detectadas en la *Directiva 2014/24 sobre contratación pública* y el *anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público* se convierten ahora en un conjunto de iniciativas que deben ser introducidas o, en su caso, reconsideradas, en el transcurso de la gestión y tramitación de los expedientes de contratación.

Tabla 9 Conjunto de iniciativas tras la transposición de la Directiva 2014/24/UE

Nº	CLAVE	INICIATIVAS
1	Fomento de participación de las PYME en la contratación pública	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso de los anuncios de información previa</li> <li>2. Fijación de un plazo adecuado para las licitaciones</li> <li>3. Disponibilidad electrónica de toda la información de la licitación</li> <li>4. Uso de catálogos electrónicos</li> <li>5. División por lotes de los contratos</li> <li>6. Permitiendo la agrupación de empresas</li> <li>7. Volumen de negocios requerido proporcionado</li> <li>8. Control de pagos a los subcontratistas</li> <li>9. Simplificación burocrática</li> </ol>
2	Simplificación burocrática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documento único europeo</li> <li>2. Declaración responsable<sup>74</sup></li> <li>3. Exención de justificación documental posterior en caso de inscripción del empresario en ROLEC u otra lista oficial de acceso gratuito</li> </ol>
3	Obligación de utilización de medios electrónicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disponibilidad electrónica de toda la información de la licitación</li> <li>2. Notificaciones por medios electrónicos</li> <li>3. Presentación de ofertas utilizando “preferentemente” medios electrónicos</li> </ol>

<sup>74</sup> Esta opción ya fue introducida parcialmente por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

4	Mayor transparencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Justificación adecuada del procedimiento</li> <li>2. Publicación de modificaciones y contratos menores en el Perfil de contratante</li> <li>3. Inscripción en el Registro de Contratos del Sector Público de todos los contratos <math>\geq</math> 5.000 euros</li> <li>4. Publicación de los encargos a medios propios en la Plataforma de CSP.</li> <li>5. Adopción de medidas contra fraude y corrupción y prevención, detección y solución de conflictos de intereses.</li> <li>6. Establecimiento de criterios de adjudicación objetivos (respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad)</li> <li>7. Elaboración de informes específicos sobre procedimientos de adjudicación en contratos SARA.</li> </ol>
5	Uso de la negociación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedimiento de licitación con negociación</li> <li>2. Procedimiento Negociado sin publicidad: desaparece el PN por razón de importe y para obras y servicios complementarios.</li> </ol>
6	Asociación para la innovación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducción del nuevo procedimiento Asociación para la innovación</li> </ol>
7	La calidad-precio de los contratos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión de los criterios de adjudicación</li> <li>2. Revisión de fórmulas y su justificación</li> </ol>

Fuente: elaboración propia

### 5.3. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y otros documentos

#### a) Elaboración de nuevos pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares

Los contratos deben ajustarse al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyen los criterios de adjudicación del contrato, los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por la Ley y sus normas de desarrollo.

La aprobación de estos pliegos corresponde al órgano de contratación, que puede, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.

La mayoría de los expedientes de contratación que tramita el Servicio de Contratación Administrativa de la UV incluyen modelos-tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, que responden al procedimiento de adjudicación utilizado.

Los citados modelos-tipo se acompañan de un cuadro de características, personalizado para cada contrato, que recoge los aspectos concretos requeridos: objeto, presupuesto base de licitación, vigencia del contrato, criterios de solvencia, criterios de adjudicación, etc.

Tabla 10 Modelos-tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares en el SCA

<b>Contrato</b>	<b>Modelos-tipo PCAP vigentes</b>	<b>Nuevos modelo-tipo PCAP Para adaptar o elaborar</b>
Obras	Procedimiento abierto Procedimiento negociado SP	Procedimiento abierto Procedimiento abierto simplificado Procedimiento negociado Procedimiento negociado SP
Suministros	Procedimiento abierto Procedimiento negociado SP	Procedimiento abierto Procedimiento abierto simplificado Procedimiento negociado Procedimiento negociado SP
Servicios	Procedimiento abierto Procedimiento negociado SP	Procedimiento abierto Procedimiento abierto simplificado Procedimiento negociado Procedimiento negociado SP
Administrativo especial	Procedimiento abierto Procedimiento negociado SP	Procedimiento abierto Procedimiento abierto simplificado Procedimiento negociado Procedimiento negociado SP

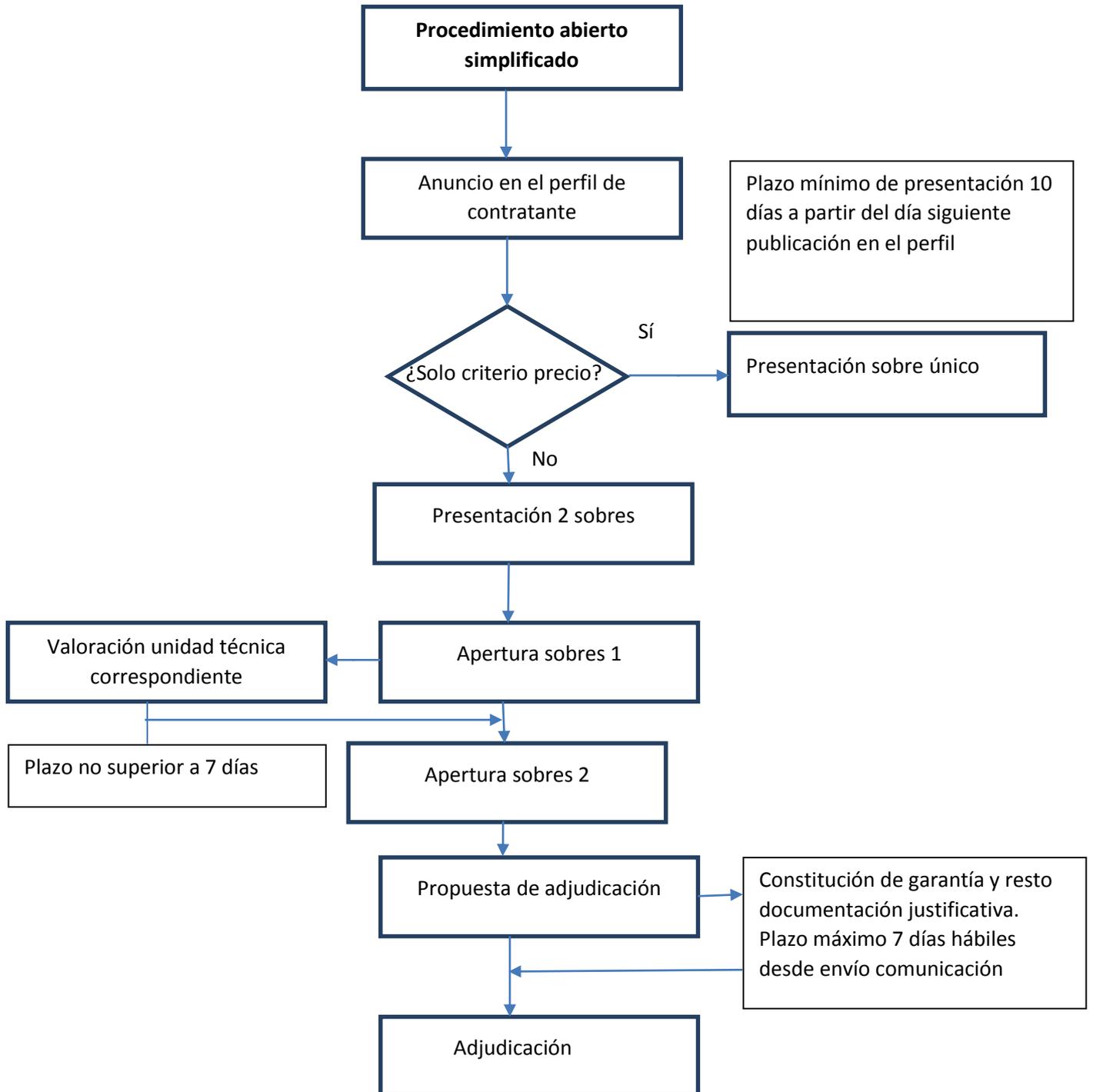
Fuente: elaboración propia

En el próximo escenario requiere especial atención el procedimiento abierto simplificado establecido por el anteproyecto, cuyos plazos pueden permitir adjudicar el contrato en el plazo de un mes desde que se convoque la licitación.

Este procedimiento resultará de aplicación si se cumplen estas dos condiciones:

- Valor estimado de contrato inferior a 2.000.000 euros en el caso de contratos de Obras e inferior a los umbrales SARA en el caso de contratos de Servicios y Suministros (207.000 euros en ambos casos en la universidad).
- Entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no debe haber ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no debe superar el 20% del total.

Figura 2 - Procedimiento abierto simplificado



Fuente: elaboración propia

## b) Modificación de plantillas de documentos de los expedientes de contratación

Además de los modelos-tipo de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de los cuadros de características anexos a los mismos, deben adaptarse y/o elaborarse nuevas plantillas de resoluciones, actas y resto de documentos que integran los expedientes de contratación.

Tabla 11 Adaptación de documentos de los expedientes de contratación

--	REF.	DOCUMENTO	ADAPT.	ELAB.
1	E0	Solicitud de inicio de expediente de contratación	X	
2	R1.1	Resolución de inicio expediente contratación PA	X	
3	R1.2	Resolución de inicio expediente contratación PA simplificado		X
4	R1.3	Resolución de inicio expediente contratación LCN		X
5	R1.4	Resolución de inicio expediente contratación PNSP	X	
6	P1.1	PCAP-tipo procedimiento abierto obras	X	
7	P1.2	PCAP-tipo procedimiento abierto simplificado obras		X
8	P1.4	PCAP-tipo procedimiento negociado obras		X
9	P1.5	PCAP-tipo procedimiento negociado sin publicidad obras	X	
10	P2.1	PCAP-tipo procedimiento abierto servicios	X	
11	P2.2	PCAP-tipo procedimiento abierto simplificado servicios		X
12	P2.4	PCAP-tipo procedimiento negociado servicios		X
13	P2.5	PCAP-tipo procedimiento negociado sin publicidad servicios	X	
14	P3.1	PCAP-tipo procedimiento abierto suministros	X	
15	P3.2	PCAP-tipo procedimiento abierto simplificado suministros		X
16	P3.4	PCAP-tipo procedimiento negociado suministros		X
17	P3.5	PCAP-tipo procedimiento negociado sin publicidad servicios	X	
18	R2	Aprobación del pliego de prescripciones técnicas	X	
19	R3	Resolución de inicio expediente de adjudicación	X	
20	R4	Nombramiento de la Mesa de contratación	X	
21	A3	Anuncios de licitación DOCV	X	
22	N1	Cartas de invitación en procedimiento negociado	X	
23	A1	Acta de apertura Sobres 1	X	
24	A2	Acta de apertura Sobres 2	X	
25	A3	Acta de validación de los aspectos subjetivos	X	
26	A4	Acta de apertura Sobres 3	X	
27	N2	Oficio a empresa con oferta económicamente más ventajosa	X	
28	R5.1	Resolución de adjudicación Procedimientos Abiertos	X	
29	R5.2	Resolución de adjudicación LCN		X
30	R5.3	Resolución de adjudicación PN sin publicidad	X	
31	N3	Notificaciones de adjudicación	X	
32	C0	Contrato	X	
33	A6	Anuncios de formalización DOCV	X	
34	IE	Informe específico del procedimiento		X

Fuente: elaboración propia

Cada uno de estos documentos, que deberán incorporarse al sistema de información de contratación de la Universitat de València, se asocia a las distintas fases por las que transcurre el expediente de contratación y, de momento, sus originales figuran firmados en soporte papel.

#### 5.4. Utilización de medios electrónicos

##### a) Perfil de contratante

En cumplimiento de lo establecido por la legislación vigente, la Universitat de València facilita su perfil de contratante a través de su página principal [www.uv.es](http://www.uv.es), con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual. La forma de acceso al perfil de contratante se especifica asimismo en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en los pliegos y anuncios de cada licitación.

Este perfil incluye datos e información referentes a la actividad contractual de la Universitat de València, tales como los anuncios de información previa, las licitaciones abiertas o en curso, y la adjudicación de los contratos.

Asimismo, el sistema informático que soporta el perfil de contratante acredita fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que incluye, a través del sellado de tiempo<sup>75</sup> de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat Valenciana (ACCV).

La futura normativa regula más exhaustivamente la figura del perfil de contratante, otorgándole un papel principal como instrumento de publicidad de los

---

<sup>75</sup> El sello de tiempo de un documento electrónico permite garantizar que la información contenida en el mismo no se ha modificado desde el momento de tiempo en el que se generó el sello. En: Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat Valenciana <http://www.accv.es/empresas/sellado-de-tiempo/>

distintos actos y fases de la tramitación de los contratos. Así, además de los datos que ya se publican, requiere la publicación de los siguientes:

- ✓ Indicación del número de licitadores participantes en el procedimiento
- ✓ Modificaciones del contrato
- ✓ Decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos
- ✓ Interposición de recursos
- ✓ Eventual suspensión de los contratos
- ✓ Procedimientos anulados
- ✓ Composición de las mesas de contratación
- ✓ Designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en lo que sean necesarios
- ✓ Contratos menores suscritos

La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario.

#### b) Notificaciones electrónicas

Como alternativa a la notificación tradicional en los procedimientos, el Servicio de Contratación Administrativa de la UV puso en marcha en el año 2014 la práctica de la notificación electrónica, utilizando como soporte los servicios de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica de la Generalitat Valenciana (ACCV).

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público recoge en su artículo 151.4 la posibilidad de notificar la adjudicación del contrato por correo electrónico a la dirección que los licitadores o candidatos hubiesen designado al presentar sus

proposiciones. No obstante, en este sentido, la experiencia ha mostrado una falta de “habilitación” en las direcciones facilitadas por parte de las empresas, con la consiguiente imposibilidad de notificación.

En contraste, el artículo 149.4 del anteproyecto de la próxima ley de contratos establece como obligatoria la práctica de la notificación de adjudicación por medios electrónicos, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimoquinta, disposición que extiende esta obligación a todo tipo de notificaciones y comunicaciones al exigir que:

***“La tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos regulados en la presente Ley conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos”.***<sup>76</sup>

De esta previsión se deduce una “habilitación generalizada” de las direcciones electrónicas por parte de las empresas y la notificación electrónica en el Servicio de Contratación Administrativa como práctica habitual de comunicación.

c) Adaptación de la aplicación informática de tramitación de expedientes de contratación Licit@

El Servicio de Contratación Administrativa dispone de una aplicación informática que gestiona los procesos asociados a cada una de las fases de los expedientes de contratación regulados por la legislación, generando y almacenando los documentos correspondientes.

---

<sup>76</sup> No obstante lo dispuesto, podrá utilizarse la comunicación oral para comunicaciones distintas de las relativas a los elementos esenciales de un procedimiento de contratación, siempre que el contenido de la comunicación oral esté suficientemente documentado. (DA 15ª 2º párrafo).

Esta aplicación, denominada Licit@ por sus usuarios, ha consolidado la estructura de datos incluyendo prácticamente toda la información que necesita un gestor de contratación para la tramitación del expediente administrativo.

No obstante, los próximos cambios legislativos obligarán a incorporar nuevas funcionalidades que deberá desarrollar la empresa propietaria del software.

Los trabajos de desarrollo de software alcanzarán, como mínimo, la adaptación de los actuales procedimientos y el desarrollo del nuevo procedimiento abierto simplificado y de la asociación para la innovación; y deberán ser presupuestados por la citada empresa a fin de formalizar el correspondiente contrato.

Tabla 12 Procedimientos de adjudicación en el TRLCSP y en el anteproyecto LCSP

<b>Procedimientos establecidos en la TRLCSP (art. 138)</b>	<b>Procedimientos establecidos en el anteproyecto nueva LCSP (art. 131)</b>
Procedimiento abierto	Procedimiento abierto
-----	Procedimiento abierto simplificado
Procedimiento restringido	Procedimiento restringido
Procedimiento negociado	Procedimiento de licitación con negociación
Procedimiento negociado sin publicidad	Procedimiento negociado sin publicidad
Diálogo competitivo	Diálogo competitivo
-----	Asociación para la innovación

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, deberá abordarse la transición al formato electrónico de la contratación que a partir de ahora se requiere, y que debería integrarse, asimismo, en el sistema de información.

Esta transición hacia la contratación electrónica deberá ser asesorada por el Servicio de Informática de la UV y deberá ser acometida sin demora mediante el desarrollo correspondiente.

d) Hacia la contratación electrónica

La contratación electrónica es un término general utilizado para designar la sustitución de los procedimientos basados en soporte de papel por el tratamiento y la comunicación mediante TIC a lo largo de toda la cadena de contratación pública. Supone la introducción de procedimientos electrónicos para sustentar las distintas fases del proceso de contratación, es decir, publicación de los anuncios de licitación, suministro del pliego de condiciones, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación, pedido, facturación y pago. Los procedimientos vinculados a la facturación y el pago (posteriores a la adjudicación) no son específicos de la contratación; por tanto, es posible aplicar en el ámbito de la contratación pública electrónica soluciones desarrolladas para un mercado más amplio (de empresa a empresa).<sup>77</sup>

La transición al formato electrónico supone un proyecto de innovación y cambio complejo que, en el caso de la Universitat de València, requerirá la coordinación de diversos Servicios universitarios y la colaboración activa de muchas personas.

---

<sup>77</sup> Libro verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE (2010)

Recordemos la opinión de Caño, M. (2015), en cuanto a que nos enfrentamos a un tipo de proyecto que:

- involucra sistemas de información y sus riesgos asociados en la gestión de este tipo de proyectos,
- incorpora además mucha innovación, prácticamente hacer nuevo el servicio de contratación,
- con una restricción de tiempo importante (plazos),
- que requiere nuevas habilidades y competencias en las personas que gestionan el servicio (promotores, gestores, interventores, ...) y
- que además afecta de lleno a los licitadores.

Por tanto, las claves fundamentales de los proyectos de transición a la contratación pública electrónica que se sugieren y deben cuidarse, además, en los pliegos de prescripciones técnicas de la contratación que se plantee son las siguientes:

- ✓ **Hacer proyectos de gestión del cambio y la comunicación** donde se tengan en cuenta las personas que debe utilizar tecnología, no solo la tecnología.
- ✓ **No olvidar la gestión de los afectados por la transición** al formato electrónico, que los habrá, y hay que darles una solución adecuada.
- ✓ **Aplicar las recomendaciones que para los proyectos tecnológicos ofrecen otras instituciones**, tales como:
  - Establecer líneas claras de autoridad y responsabilidad.
  - Desarrollar una lista sencilla de necesidades y resultados, en lugar de un voluminoso pliego de prescripciones técnicas.
  - Comprometer y consultar al mercado desde el principio.
  - Desarrollar una estrategia de coste-beneficio con métricas claras.

- Asumir una toma de riesgos inteligente.
  - Reducir las cargas administrativas y acelerar el procedimiento de contratación.
- ✓ **Un plan de comunicación y de gestión del cambio** que haga ver a todos los agentes que intervienen cuáles son los objetivos y las estrategias para alcanzar los resultados.
- ✓ **Considerar dentro de la gestión del cambio el capítulo de formación y capacitación como el fundamental:** las personas primero.

Vistas todas las acciones e iniciativas propuestas, se recupera la necesidad de profesionalización que ya se propugna desde el ámbito de la Unión Europea y que se refiere, en primer lugar, a la formación y preparación de todos los sujetos implicados en la contratación.

Siguiendo a Gimeno Feliu (2014, p.208) “La necesidad derivada de la nueva regulación aconseja la adecuada profesionalización”, objetivo que ya fue recogido en la Declaración de Cracovia (2011), que contiene las conclusiones del I Foro del Mercado Interior y que entre las medidas para mejorar la legislación comunitaria sobre contratación pública propone *profesionalizar el sector de la contratación pública a través de una mejor formación*.

## CAPÍTULO 6 – CONCLUSIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE ESTUDIO

En este último capítulo se sintetizan los resultados obtenidos en el desarrollo del trabajo y se plantean futuras líneas de estudio, que expresan la necesidad de seguir indagando en el nuevo escenario de la contratación pública.

### 6.1. Conclusiones

1. A través del estudio desarrollado se ha alcanzado el objetivo general establecido en el presente trabajo: delimitar las claves y aspectos de la Directiva 2014/24/UE que afectarán a la gestión de la contratación pública.
2. Estas claves ponen de manifiesto un uso de la contratación pública como instrumento de planificación y promoción de políticas públicas, una visión que supera la mera concepción burocrática de la contratación.
3. La influencia de la *Estrategia Europa 2020* para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador está presente en la nueva Directiva y confiere a la contratación pública este carácter instrumental para alcanzar un desarrollo basado en el conocimiento y la innovación, a través de un uso eficaz de los recursos disponibles, respetuoso con el medio ambiente y que alcance un alto nivel de empleo y de cohesión tanto territorial como social.
4. El fomento de la participación en la contratación de las PYME es una de las medidas destacadas, debido al potencial de estas empresas en la creación de empleo, el crecimiento y la innovación. La contratación pública “debe adaptarse a las necesidades de las PYME” y la nueva regulación facilita su participación en las licitaciones removiendo los obstáculos que dificultan su acceso.
5. Forma parte de estas acciones la simplificación burocrática. A través del establecimiento del “Documento único europeo” se exime a las empresas de

presentar certificados y otros documentos en fase de licitación. Esta descarga administrativa, así como la exención de aportar otra documentación disponible o accesible mediante bases de datos, simplifica la presentación de ofertas, y favorece, en particular, la participación de las PYME en las licitaciones.

6. Los criterios medioambientales son otros de los aspectos destacados en la visión estratégica de la contratación pública. Las entidades públicas, como consumidoras, pueden contribuir a “garantizar las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras”.
7. La Directiva 2014/24/UE supone un importante avance para la consecución de estos objetivos. Si bien se mantiene como un enfoque voluntario, otorga una mayor seguridad jurídica al clarificar la utilización de criterios o cláusulas ambientales en los procedimientos de contratación y refuerza el papel de los contratos públicos como complemento en la aplicación del Derecho ambiental.
8. El uso estratégico de la contratación pública como fomento de las políticas ambientales, sociales y laborales, cobra un especial protagonismo a través de los criterios de valoración de los que el poder adjudicador se vale para identificar la mejor oferta. El coste del “ciclo de vida” del producto, obra o servicio a contratar y la calidad-precio resultante recogen estos aspectos.
9. La investigación y la innovación se encuentran entre los principales motores del crecimiento futuro y bajo esta influencia se alienta a los poderes públicos a utilizar la mejor estrategia posible de la contratación pública. Para su consecución nace la “asociación para la innovación”, nuevo procedimiento de adjudicación que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y su posible compra ulterior sin necesidad de recurrir a un procedimiento de contratación independiente.
10. Asociado a estos aspectos, la Directiva flexibiliza el uso de la negociación para situaciones diversas en las que no es probable que puedan obtenerse resultados

satisfactorios de la contratación mediante procedimiento abierto o restringido (adaptación de soluciones, proyectos innovadores o circunstancias específicas ligadas a la naturaleza o complejidad del contrato). En este procedimiento, el anteproyecto de ley de contratos del sector público supera las deficiencias de la vigente legislación, y en aras a una mayor transparencia, suprime la posibilidad de recurrir al procedimiento negociado por razón de la cuantía.

11. Esta transparencia resulta esencial en todos los procedimientos y en la nueva normativa incluye la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude. Una transparencia que va más allá de la publicidad de los actos de gestión a los que viene obligada una Administración y que alcanza, entre otros, la prevención del “conflicto de intereses”, la documentación obligada en todas las fases de la licitación con negociación y la elaboración de informes específicos de cada procedimiento.
12. Dotando de una mayor seguridad jurídica, la Directiva regula las distintas fórmulas de cooperación entre entidades del sector público, excluyéndolas de su ámbito de aplicación si se cumplan determinadas condiciones. En la misma línea, el anteproyecto de LCSP recoge una nueva regulación de los “encargos a medios propios”, donde se encuentran los casos de contratos entre entidades del sector público como supuestos de ejecución directa de prestaciones a través de medios propios, y la regulación de la cooperación horizontal a través de convenios.
13. El estudio desarrollado ha permitido abordar las acciones que resultan necesarias en la gestión y tramitación de los expedientes, aspectos en apariencia burocráticos, pero que alineados con las claves expuestas se convierten en verdaderas iniciativas instrumentales de las políticas medioambientales, sociales y de innovación.
14. Entre los cambios de gestión destacados, la utilización obligatoria de medios electrónicos y, en especial, la transición hacia la contratación electrónica va a suponer un gran reto: incorpora mucha innovación con una restricción importante

de plazos, involucra a los sistemas de información y lo más importante, a las personas, que van a requerir de una formación y capacitación fundamental.

15. El presente y futuro de la contratación pública revela un escenario de mayor integridad, donde corresponde reclamar una mayor cualificación y responsabilidad de los gestores públicos y una cultura ética de la actuación administrativa que la garantice y la promueva.

16. En definitiva, los aspectos de la contratación se presentan funcionales, ya no solo formales y para su correcta aplicación va a requerirse una auténtica gestión, no solo tramitación. Por ello, se retoma la idea de la profesionalización de los gestores y de la formación de todo el personal implicado en la contratación.

## 6.2. Futuras líneas de estudio

En el desarrollo de este trabajo, los estudios de otros autores nos han facilitado una perspectiva más amplia de la materia y nos han permitido avanzar e incidir en aspectos que, de otra manera, hubieran pasado inadvertidos.

El trabajo desarrollado integra parte de estos conocimientos, que pueden ser punto de partida para otras líneas de estudio como las que a continuación se plantean:

- ✓ Inclusión de cláusulas medioambientales y sociales en los pliegos de los contratos públicos.
- ✓ Los criterios de adjudicación de los contratos en el nuevo marco normativo.
- ✓ El mayor recurso a la negociación en la contratación pública.
- ✓ Los acuerdos de asociación para la innovación.
- ✓ Iniciativas en la detección de los conflictos de intereses.
- ✓ La confidencialidad de los datos empresariales y la transparencia en la contratación pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO GARCIA, G. (2013). "Contratación pública y PYMES. Un comentario a la luz de la propuesta de Directiva en materia de contratación pública", en Pernas García, J.J. et al. *Contratación Pública Estratégica*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 133-159.
- BOUSO, G. y LOMAS, M. (2014). "Comentarios a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE de 28-3-2014)" en *Nota informativa nº2/2014 Papilio Abogados*
- CAÑO, M. (2015). Las claves para la transición a la contratación pública electrónica. En: Contratación pública electrónica <<http://www.contratacion-publica-electronica.es/las-claves-para-la-transicion-a-la-contratacion-publica-electronica/>> [Consulta: 9 de agosto de 2015]
- CARBONERO GALLARDO, J.M. (2014). "Las nuevas Directivas europeas sobre contratación pública: claves para una primera lectura", en *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, nº 131, pp. 69-73
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (2006/C 179/02)
- COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación. Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento. <<http://bookshop.europa.eu/es/europa-2020-pbNA0414862/?CatalogCategoryID=sciep2OwkgkAAAE.xjhtLxJz>> [Consulta: 9 de julio de 2015]
- COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde de la Comisión sobre la "modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la

contratación pública más eficiente”, COM (2011) 15

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ES:P DF>> [Consulta: 8 de agosto de 2015]

COMISIÓN EUROPEA. Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública en la Unión Europea, COM (2010) <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_es.pdf)> [Consulta: 9 de agosto de 2015]

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. 2015. PRO/CNMC/001/14: Análisis de la contratación pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia.

España, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. *BOE*, de 16 de noviembre de 2011, núm. 276, p. 117729-117914. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>> [Consulta: 18 de agosto de 2015]

España, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. *BOE*, de 28 de septiembre de 2013, núm. 233, p. 78787-78882.

España, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *BOE*, de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, 97922-97952.

España, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. *BOE*, de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, p. 97953-97978.

España, Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. *BOE*, de 28 de diciembre de 2013, núm. 311, p.105860-105877.

España, Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. *BOE*, de 31 de marzo de 2015, núm. 77, p. 27244-27258.

España, Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. DOCV, de 8 de abril de 2015, núm. 7500, p. 10242-10265.

España, Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos de Sector Público. 17 de abril de 2015. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/normasentramitacion.aspx>> [Consulta: 9 de agosto de 2015]

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. y VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2014). "Análisis de los criterios de adjudicación de los contratos públicos en el marco de la cuarta generación de Directivas del sector", en la obra colectiva *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Cizur Menor: Civitas, pp.199-274

GALÁN, C. Universidad Carlos III de Madrid. La contratación electrónica: una alternativa cierta... y necesaria. En Revista de la contratación administrativa y de los contratistas. (23 de noviembre de 2012) <<http://www.licitacionelectronica.es/>> [Consulta: 9 de julio de 2015]

GIMENO FELIU, J.M. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia: (el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

GIMENO FELIU, J.M. (2015). "La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad" Ponencia AEPDA. Madrid

GÓMEZ GUZMÁN, J.C. (2015). "Transparencia en las compras públicas. Sobrecostos de los contratos". Revista Española de la Transparencia Nº 0.

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2015). *La Contratación pública electrónica: análisis y propuestas de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MORENO MOLINA, J.A. y DOMÍNGUEZ ALONSO, A.P. (2014). "El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública", en la obra colectiva *La Contratación pública a debate: presente y futuro*, Civitas, Cizur Menor, pp. 139-164.
- PERNAS GARCÍA, J.J. (Director) et al. (2013). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.
- PERNAS GARCÍA, J.J. (2014). "La dimensión ambiental en la normativa de contratos del sector público" en la obra colectiva *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Cizur Menor: Civitas, pp. 345-379.
- Unión Europea, Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. *DOUE*, de 30 de abril de 2004, núm. 134, p.114-240.
- Unión Europea, Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *DOUE*, de 28 de marzo de 2014, núm. 94, p.65-242.
- VILLALBA, F. (2014). "Lección 1. Concepto, evolución normativa, sujetos, tipología y contratos del Sector Público, organización administrativa para la gestión de la contratación" en ARANA, E. et al. *Nociones básicas de contratación pública*. Madrid: Editorial Tecnos, pp. 15-51.
- XIMENA LAZO, V. (2014). "Estado de la cuestión y novedades en el ámbito de los contratos de asociación público-privada en el marco europeo I. Antecedentes Generales". <<http://derechoydebate.com/admin/uploads/547f3215b0c5c-ximena-lazo-vitoria-estado-de-la-cuestion-y-novedades.pdf>> [Consulta: 9 de julio de 2015]

# ANEXOS

## Anexo I – Porcentaje de PIB que representa el gasto en contratación pública

Tabla 13 Total gasto en obras, servicios y suministros como porcentaje sobre el PIB<sup>78</sup>

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Belgium	14,8	15,4	16,6	16,3	16,4
Bulgaria	16,1	19,8	18,6	18	16,8
Czech Republic	22,9	24,3	25,6	24,8	23,5
Denmark	15,2	15,7	17,6	17,4	17,1
Germany	16,9	17,6	19,6	19,4	19,1
Estonia	17,4	18,8	20,9	19,6	18,8
Ireland	14,7	16,5	16,3	16,1	14,6
Greece	12,1	12,2	12,7	10,7	8,8
Spain	16,1	16	17,4	16,9	15,5
France	17,4	17,6	18,9	19	18,5
Italy	14,6	14,9	16,5	16,2	15,9
Cyprus	9,3	9,5	11,2	11	10,3
Latvia	20	16,1	20,2	20,5	20,1
Lithuania	16,3	16,2	16,7	17,8	16
Luxembourg	13,2	14,5	16,1	15,7	15
Hungary	20,7	20,3	23,1	23,2	22,1
Malta	14,1	13,5	13,8	13,4	14
Netherlands	26,5	27,3	30,3	30,2	29,5
Austria	19,5	21	22,6	22,9	21,9
Poland	18,1	18,4	20,1	20,6	19,9
Portugal	18	18	20,3	21,3	19,7
Romania	23,7	24,1	26,2	26,1	24,6
Slovenia	15,2	16	17,3	17,7	16,9
Slovakia	23,6	21,9	24,1	23,6	22
Finland	16,4	17,5	19,8	19,6	19,2
Sweden	17,6	18,4	20,3	19,5	19
United Kingdom	19,5	20,8	24	22,8	21,6
<b>Total EU 27</b>	<b>17,6</b>	<b>18,1</b>	<b>20</b>	<b>19,7</b>	<b>19</b>

Fuente: PUBLIC PROCUREMENT INDICATORS 2011, (Brussels, 5 December 2012)

<sup>78</sup> Indicador derivado de la información publicada en el Diario oficial de la Unión Europea, a través de la Tenders Electronic Daily database (TED).

La adhesión de Croacia a la UE tuvo lugar el 1 de julio de 2013, por esa razón sus datos no aparecen recogidas en los estudios del período 2007-2011.

## Anexo II – Trabajos fin de estudios en la UPV con materia contratación pública

REFERENCIA	ENFOQUE
CAMPOS SOBRINO, Verónica. (2012). <i>Análisis y mejora del procedimiento de contratación abierto de la Ley 30/2007: Aplicación a la Consellería de Gobernación de Valencia</i> . Facultad de Administración y Dirección de Empresas. (TFC GAP)	Centrado en el procedimiento abierto.
DÁVILA PEDRERO, AURELIO J. (2014). <i>Proceso de ejecución de obras conforme a la Ley de Contratos del Sector Público: Manual del Director de Ejecución</i> . Escuela Técnica Superior de Gestión en la Edificación. (TFG Ingeniería de la Edificación)	Guía para el Director de ejecución. Estudio desde la licitación hasta la entrega de la edificación.
ESCAMILLA NAVARRO, MARÍA AMPARO. (2012). <i>Estudio y Análisis de un procedimiento para licitación de Obra Pública</i> . Escuela Técnica Superior de Gestión en la Edificación. (TFM Máster en Edificación especialidad Gestión)	Nociones básicas en materia de contratación para PYMES constructoras.
FUSTER SOLER, ADRIÁN. (2014). <i>Protocolo de funcionamiento para identificar los criterios utilizados para la selección de candidatos en la contratación de bienes y servicios necesarios del Departamento de Contratación de Alginet</i> . Facultad de Administración y Dirección de Empresas. (TFC GAP)	Procedimientos de contratación utilizados en el Ayuntamiento de Alginet.
GARCÍA MORAL, M. ISABEL (2013). <i>Procedimientos de adjudicación y selección de contratistas en la Confederación hidrográfica del Júcar</i> . Facultad de Administración y Dirección de Empresas. (TFC GAP)	Descripción de la tramitación de los diversos expedientes de contratación.
MARÍN CORTS, ASUNCIÓN. (2014). <i>Propuesta de mejora en el proceso de devolución de garantías del Servicio de Contratación de la Universitat Politècnica de Valencia</i> . Facultad de Administración y Dirección de Empresas. (TFC GAP)	Descripción del marco legal de contratación pública en España y propuesta de mejora de un proceso administrativo.
PAUL RUIZ, CANDELA. (2015). <i>Comparison between award procedures on the Public Sector, between the countries of Spain and Hungary</i> . Escuela Técnica Superior de Gestión en la Edificación. (TFC Grado en Arquitectura Técnica)	Comparativa de las legislaciones de contratos públicos española y húngara. (Contrato de obras).
RUBIO GONZÁLEZ, J. R. (2012). <i>La gestión electrónica de expedientes de contratación de obra pública en la Generalitat de la Comunitat Valenciana</i> . Escuela Técnica Superior de Gestión en la Edificación – (TFM Máster en Edificación especialidad Gestión)	Estudio de los procesos de contratación pública tendentes a la contratación electrónica y su implantación.
SÁNCHEZ ADAM, JUAN E. (2014). <i>Análisis y propuesta de mejora de un expediente de contratación de obras mediante procedimiento abierto</i> . Facultad de Administración y Dirección de Empresas. (TFC GAP)	Centrado en el procedimiento abierto.
SANTANDER RIERA, GLORIA. (2013). <i>Proceso de adjudicación y ejecución de una obra</i> . FADE. (TFM Máster Universitario en Dirección Financiera y Fiscal)	Estudio desde la licitación hasta la entrega de la edificación.

Fuente: elaboración propia a partir datos RIUNET

## Anexo III – Definiciones relevantes en la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública (art.2)

«**Candidato**»: un operador económico que haya solicitado una invitación o haya sido invitado a participar en un procedimiento restringido, en un procedimiento de licitación con negociación o en un procedimiento negociado sin publicación previa, en un diálogo competitivo o en una asociación para la innovación.

«**Ciclo de vida**»: todas las fases consecutivas o interrelacionadas, incluidos la investigación y el desarrollo que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento, a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización.

«**Contratos públicos**»: los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.

«**Etiqueta**»: cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos.

«**Innovación**»: introducción de un producto, servicio o proceso nuevos o significativamente mejorados, que incluye, aunque no se limita a ellos, los procesos de producción, edificación o construcción, un nuevo método de comercialización o un nuevo método de organización de prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores, entre otros con el objetivo de ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

«**Licitador**»: un operador económico que haya presentado una oferta.

«**Operador económico**»: una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios.

«**Pliego de contratación**»: todo documento elaborado o mencionado por el poder adjudicador para describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento, incluido el anuncio de licitación, el anuncio de información previa que sirva de convocatoria de licitación, las especificaciones técnicas, el documento descriptivo, las condiciones del contrato propuestas, los formatos para la presentación de documentos por los candidatos y licitadores, la información sobre obligaciones generalmente aplicables y cualquier documento adicional.

«**Poderes adjudicadores**»: el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

«**Poderes adjudicadores subcentrales**»: todos los poderes adjudicadores que no sean las autoridades, órganos u organismos estatales.

## Anexo IV – Esquemas de los procedimientos de adjudicación regulados por la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública

1. Procedimiento abierto
2. Procedimiento restringido
3. Licitación con negociación
4. Diálogo competitivo
5. Asociación para la innovación

