



OBSERVATORIO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS 2024

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU
(DIRECTOR)

MARÍA DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO
(COORDINADORA)

IRENE ARAGUÀS GÁLGERÀ
MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY
MICHELE COZZIO
LETICIA FUERTES GINÉ
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
ANDREA GARCÍA RUIZ
JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU
CARMEN DE GUERRERO MANSO

M.^a EUGENIA LÓPEZ MORA
TERESA MEDINA ARNAIZ
JAVIER MIRANZO DÍAZ
JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA
BELÉN NOGUERA DE LA MUELA
ANA ISABEL PEIRÓ BAQUEDANO
PEDRO PASCUAL ALEJANDRE
J. JOSE PERNAS GARCÍA

TERESA ROA MARTÍNEZ



Unión Europea

FEDER

Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Una manera de hacer Europa



1542

Universidad
Zaragoza



Índice General

Página

I

NUEVOS CAMINOS PARA UN NUEVO DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EUROPA

1

HACIA UNA NUEVA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CLAVE GEOESTRATÉGICA: LA BRÚJULA DE LA COMPETITIVIDAD EN EUROPA AL SERVICIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU	31
Introducción. Alguna idea y reflexión de contexto. De la estrategia a la geoestrategia	32
I. Un nuevo modelo de compra pública: inversión, calidad y resultado versus ahorro presupuestario y precio	38
II. Hacia una nueva normativa de contratación pública en cla- ve geoestratégica.	43
III. La incidencia del modelo europeo de contratación pública en la Administración local: algunas propuestas.	51
IV. Rearmar el modelo de colaboración público privada. El ca- so del impulso a la vivienda y el rol de las entidades loca- les: soluciones más allá del contrato público	54
V. Geoestrategia e innovación: La adquisición de innovación no es siempre contratación pública.	65

VI. A Modo de breve recapitulación. La senda de nueva competitividad en Europa	68
---	-----------

2

DÉCIMO ANIVERSARIO DE LAS DIRECTIVAS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA. UN BALANCE DE LUCES Y SOMBRAS

JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA	71
---	-----------

I. Introducción. La cuarta generación de directivas de la Unión Europea sobre contratación pública y sus objetivos principales	72
II. Un balance de las directivas y sus principales aportaciones y carencias	74
1. <i>Efecto directo de las directivas y principio de interpretación de la legislación nacional conforme al Derecho de la UE.....</i>	74
2. <i>Importancia de la jurisprudencia del TJUE y de los principios generales de la contratación pública. La cooperación vertical y horizontal</i>	76
3. <i>Unificación del completo régimen jurídico de la contratación pública. Formularios y documentos normalizados.....</i>	82
4. <i>La consagración de la compra pública estratégica como principal logro.....</i>	85
5. <i>Impacto de los fondos NGEU.....</i>	90
6. <i>Fracaso de la simplificación, falta de concurrencia y sobrerregulación</i>	91
7. <i>Integridad y lucha contra la corrupción</i>	93
8. <i>Contratación pública electrónica y la necesidad de un espacio común de datos.....</i>	95
9. <i>Regulación de las concesiones y su poca utilización. La necesidad de impulsar los mecanismos de colaboración público-privada</i>	99
10. <i>Nueva gobernanza y Estrategia Nacional de Contratación Pública</i>	103
11. <i>Impulso de la profesionalización</i>	106

	<i><u>Página</u></i>
III. Reflexiones finales	108
3	
CONTRIBUCIONES A LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	
INFORME OBCP.	111
I. Presentación	112
II. Ideas generales sobre la función estratégica de la contrata- ción pública	112
III. Consideraciones y propuestas	118
1. <i>Actualizar el marco normativo de la contratación pública</i> ...	118
2. <i>Reforzar el objetivo de la compra pública en Europa al servi- cio de los fines y políticas públicas propias</i>	120
3. <i>Definir las responsabilidades de la contratación pública desde la perspectiva estratégica</i>	121
4. <i>Despejar las dudas sobre el alcance y significado de la vincu- lación de criterios al objeto del contrato</i>	122
5. <i>El principio de resiliencia y su influencia en la contratación pública</i>	125
6. <i>Clarificación conceptual de principios y de los ámbitos subje- tivo y objetivo de aplicación</i>	125
7. <i>Eficiencia y flexibilidad de los procedimientos de adjudicación</i>	126
8. <i>El foco de la contratación debería estar en la correcta ejecu- ción del contrato y en prestar atención al resultado</i>	127
9. <i>Estrategia Europea del Control de la Contratación Pública</i> ..	128
10. <i>El refuerzo de los modelos de colaboración público-privada y pública-pública para preservar la esencia «social» de las polí- ticas europeas</i>	129
11. <i>La necesidad de profundizar en la unificación europea del completo régimen jurídico de la contratación pública</i>	132
12. <i>Reforzar la regulación de la fase de ejecución</i>	133
13. <i>Clarificar el régimen de la modificación contractual</i>	134

14.	<i>Fomentar la utilización racional de la compra pública de innovación</i>	136
15.	<i>La compra de salud y servicios a las personas requiere de regímenes específicos</i>	137
16.	<i>Fomentar la profesionalización de las personas involucradas en los procesos de contratación pública</i>	139
IV.	Participantes en la elaboración del presente documento . . .	141
4		
ORIENTACIONES Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA DE LAS DIRECTIVAS DE LA UE SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS Y CONCESIONES. EL INFORME DEL OBSERVATORIO ITALIANO (TRENTO)		
	MICHELE COZZIO	143
I.	El proceso de evaluación y reforma de las normas europeas	144
II.	La consulta promovida por la Comisión Europea	149
1.	<i>Las características del cuestionario en línea de la Comisión . .</i>	150
III.	La participación del Observatorio Italiano en la consulta europea y los resultados	153
1.	<i>Algunas características de la consulta del Observatorio</i>	154
2.	<i>Resultados sobre la participación</i>	156
3.	<i>Simplificación y flexibilidad</i>	158
4.	<i>Digitalización y contratación electrónica (eProcurement) . . .</i>	158
5.	<i>Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción</i>	159
6.	<i>Profesionalización de las entidades adjudicadoras</i>	160
7.	<i>Sostenibilidad ambiental y social</i>	161
8.	<i>Innovación</i>	161
9.	<i>Acceso de las pymes y competencia</i>	162
10.	<i>Análisis de las respuestas por categoría</i>	163
IV.	Algunas indicaciones para la futura revisión de normas . . .	166
1.	<i>Armonización de las normas y los estándares digitales</i>	166

	<i>Página</i>
2. <i>Formación y profesionalización de las entidades adjudicadoras</i>	166
3. <i>Simplificación burocrática y reducción de cargas formales</i> ...	167
4. <i>Promoción de la innovación</i>	167
5. <i>Contratos verdes y socialmente responsables</i>	167
6. <i>Apoyo a las PYME</i>	168
7. <i>Transparencia y anticorrupción</i>	168
8. <i>Emergencias y seguridad de los suministros</i>	169
V. Cambios en curso del contexto	169
1. <i>Perspectivas en materia de «autonomía estratégica abierta»</i> ..	169
2. <i>Perspectivas en materia de sostenibilidad</i>	170
VI. ¿Qué perspectivas?	171

II SUJETOS QUE PARTICIPAN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA Y ELEMENTOS CLAVE

5

INDEMNIZACIÓN A LOS LICITADORES PERJUDICADOS POR LAS ACTUACIONES DE LOS TRIBUNALES DE RECURSOS CONTRACTUALES: VÍAS PARA HACER VALER EL DERECHO AL RESARCIMIENTO GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	177
I. Caracterización de los tribunales de recursos contractuales	178
II. Los regímenes de responsabilidad civil aplicables a las Administraciones públicas españolas	181
III. Régimen de la responsabilidad patrimonial de la Adminis- tración pública por la anulación de la resolución estimato- ria de los tribunales de recursos contractuales	188
1. <i>Posibles hechos dañosos que hacen surgir la responsabilidad</i> .	188
A) Retraso en la resolución del recurso especial	188

	<i>Página</i>
B) Anulación judicial de la resolución del tribunal de contratos: ¿es preciso un error cualificado?	189
2. <i>Ejercicio de la acción de responsabilidad</i>	193
3. <i>Legitimación</i>	194
A) Legitimación activa.	194
B) Legitimación pasiva	195
a) Responsabilidad de la Administración contratante	196
b) Responsabilidad de la Administración pública a la que se adscribe el tribunal contractual	199
4. <i>Ejercicio de la acción de responsabilidad con posterioridad a la anulación de la decisión estimatoria del tribunal de recursos contractuales: la STSJ de País Vasco de 31 de enero de 2023</i>	202
4.1. Lesión indemnizable.	204
4.2. Conceptos indemnizables: inclusión del beneficio industrial, exclusión de los gastos generales	204
IV. Un fundamento alternativo de la indemnización: la inejecución de una sentencia contencioso-administrativa de condena. STS 267/2025, de 11 de marzo de 2025, condena a la Administración contratante	205
V. Conclusiones	209
6	
NUEVA ERA EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: PRIMEROS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEL TJUE KOLIN Y QINGDAO Y ALGUNAS INCERTIDUMBRES	
M. ^a EUGENIA LÓPEZ MORA	215
I. Introducción	216
II. Marco normativo: de la evolución de las directivas de contratación pública a los instrumentos y mecanismos regulatorios actuales	218

	<i>Página</i>
III. Posición del TJUE: impacto de la jurisprudencia reciente . .	227
1. <i>Sentencia Kolin</i>	228
1.1. Supuesto planteado en la Sentencia Kolin	228
1.2. Posición del Abogado General	229
1.3. Principales pronunciamientos de la Sentencia Kolin.	230
1.4. Reflexiones de la Sentencia Kolin	236
1.5. Actuaciones posteriores a la Sentencia Kolin	238
2. <i>Sentencia Qingdao</i>	239
2.1. Supuesto de hecho planteado en la Sentencia <i>Qingdao</i>	239
2.2. Conclusiones del Abogado General	240
2.3. Pronunciamientos de la Sentencia	240
2.4. Reflexiones de la Sentencia <i>Qingdao</i>	241
IV. Conclusión	244
V. Bibliografía	245

7

LOS CERTIFICADOS DE BUENA EJECUCIÓN COMO MEDIO DE ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA TÉCNICA DE LOS CONTRATISTAS: LA NECESIDAD DE SU REGULACIÓN PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN ENTRE LICITADORES MIGUEL ÁNGEL BERNAL BLAY	247
I. La solvencia técnica o profesional y su acreditación por los contratistas. En especial, los certificados de buena ejecución	249
1. <i>Excepciones y alternativas a los certificados de buena ejecución</i>	250
2. <i>Sobre el momento de acreditar la solvencia técnica (y por tanto, de aportar los certificados)</i>	252
3. <i>Los certificados de buena ejecución «ajenos»</i>	253

4.	<i>¿Y qué hay de la acreditación de su solvencia técnica por los subcontratistas?</i>	254
II.	Elementos objetivos del certificado: ¿qué contenido deben reflejar los certificados de buena ejecución?	255
1.	<i>Los elementos subjetivos de los certificados (I): ¿quién debe expedir los certificados?</i>	263
2.	<i>Los elementos subjetivos de los certificados (II): ¿a quién van referidos?</i>	264
3.	<i>El elemento formal del certificado: condiciones relativas a la firma de los certificados</i>	266
III.	La necesidad de regulación de los certificados de buena ejecución para evitar la discriminación entre licitadores. Algunas propuestas	267
1.	<i>Los certificados de buena ejecución deberían ser emitidos de oficio por el responsable del contrato a la finalización de su ejecución</i>	268
2.	<i>El contenido de los certificados de buena ejecución debería normalizarse, y el modelo de certificado incorporarse a la regulación la contratación pública</i>	269
3.	<i>Los certificados de buena ejecución emitidos por entidades del sector público deberían ser objeto de publicidad.</i>	270
4.	<i>Los certificados de buena ejecución emitidos por entidades del sector público deberían ser objeto de inscripción de oficio en el Registro de licitadores</i>	271
5.	<i>Los certificados de buena ejecución presentados en un procedimiento anterior de la misma entidad contratante deberían poder ser objeto de reutilización en procedimientos de adjudicación posteriores</i>	271
6.	<i>Las entidades del sector público no deben rechazar certificados de buena ejecución porque en ellos no se refleje literalmente la identidad de prestaciones con las que son objeto de contratación</i>	272

LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE: EL MARGEN DE TRANSPOSICIÓN ESTATAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	
JAVIER MIRANZO DÍAZ	273
I. La figura del denunciante en la tradición jurídica europea e internacional	273
II. El ámbito de aplicación de la Directiva y el margen de transposición estatal	277
1. <i>El ámbito subjetivo de aplicación</i>	278
2. <i>Ámbito material de aplicación</i>	280
2.1. <i>Ámbito directo de aplicación material</i>	281
2.2. <i>La Directiva del denunciante como norma de aplicación supletoria</i>	283
2.3. <i>Sectores expresamente excluidos del ámbito de aplicación</i>	284
2.4. <i>Implicaciones del ámbito de aplicación material diseñado por la Directiva</i>	284
III. La configuración de los distintos niveles y canales de denuncia	286
1. <i>Los canales internos</i>	288
2. <i>Los canales externos</i>	289
3. <i>La revelación pública</i>	291
IV. La protección del denunciante y de las personas afectadas .	291
V. Bibliografía	294

LA 5.^a GENERACIÓN DE ¿DIRECTIVAS? DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. PROPUESTAS DE MEJORA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN Y EL ACCESO DE PYMES Y STARTUPS	
ANA ISABEL PEIRÓ BAQUEDANO	299
I. Introducción	300
II. Cronología del marco regulatorio	301
III. Compra pública de innovación	304
IV. Propuestas de mejora desde el punto de vista de la CPI y el acceso de pymes y startups	308
1. <i>¿Son las Directivas el mejor instrumento para regular la contratación pública?.....</i>	308
2. <i>Definición común y armonizada de la CPI</i>	309
3. <i>Fijación de un mínimo del presupuesto público que se destine a CPI.....</i>	310
4. <i>Plan de acción para la CPI.....</i>	311
5. <i>Aclarar y unificar el régimen para la compra pública transfronteriza</i>	311
6. <i>Clarificar el régimen de los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI)</i>	312
7. <i>Criterios de adjudicación: Most Economical Advantageous Tender (MEAT) o lo que es lo mismo, la mejor relación calidad precio</i>	314
8. <i>Criterios de adjudicación que fomentan la innovación. Uso de la ingeniería de valor</i>	315
9. <i>Facilitar la participación de PYMES y Startups</i>	316
10. <i>La lista de peticiones al legislador europeo.....</i>	317
V. Conclusión	318

LA TRANSFORMACIÓN DEL ACCESO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UE: DE LA APERTURA A LA DEFENSA DEL INTERÉS EUROPEO	
ANDREA GARCÍA RUIZ	321
I. Introducción: la evolución de la contratación pública en la Unión Europea	322
1. <i>Contextualización: hacia una revisión de las Directivas de cuarta generación sobre contratación pública</i>	322
2. <i>La contratación pública como herramienta estratégica en el marco del mercado común europeo</i>	326
II. El ACP y los principales instrumentos de defensa comercial aplicables al mercado de contratación pública europeo	327
1. <i>El Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP) y otros Acuerdos internacionales sobre la materia</i>	330
2. <i>El papel del Reglamento (UE) 2022/1031 sobre el Instrumento de Contratación Internacional (ICI), y del Reglamento (UE) 2022/2560 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior</i>	333
A. <i>Reglamento (UE) 2022/1031 sobre el Instrumento de Contratación Internacional (ICI)</i>	333
B. <i>Reglamento (UE) 2022/2560 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior</i>	336
3. <i>Otros instrumentos de defensa comercial adoptados por la UE, con atención a sectores sensibles como el de la salud</i>	338
III. Un nuevo escenario en el acceso al mercado de contratación pública de la Unión Europea	341
1. <i>Jurisprudencia del TJUE: interpretación del acceso a la contratación pública en la Unión Europea</i>	341
A) <i>Los operadores económicos de terceros países sin acuerdo no tienen un derecho de acceso al mercado de contratación pública de la Unión Europea. .</i>	344

B)	La admisión a los procedimientos puede quedar supeditada a la decisión de las entidades adjudicadoras	348
2.	<i>Panorama general en el acceso al mercado europeo de la contratación pública tras la jurisprudencia reciente del TJUE...</i>	352
IV.	Reflexión final: el equilibrio entre la apertura y la protección del interés europeo	354
V.	Bibliografía	356

III

CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA: SOCIAL, ÍNTEGRA Y AMBIENTAL

11

EL TORTUOSO CAMINO PARA LA CREACIÓN DE UNA COMISIÓN INTERMINISTERIAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. ¿A LA TERCERA IRÁ LA VENCIDA?

TERESA MEDINA ARNAIZ	361
I. Introducción	361
II. Las comisiones interministeriales	365
III. La creación de una comisión interministerial para la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública	367
1. Primer intento fallido: El Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo	369
2. Segundo intento fallido: El Real Decreto 667/2023, de 18 de julio	372
2.1. La sentencia del Tribunal Supremo 1121/2024, de 25 de junio: la declaración de nulidad del inciso «más representativas a nivel estatal» a propósito de la composición de la Comisión Interministerial	374
2.2. La sentencia del Tribunal Supremo 1560/2024, de 3 de octubre: la omisión del trámite de audiencia a las organizaciones empresariales	378

	<i>Página</i>
IV. Consideraciones finales	381
V. Bibliografía	381

12

TRANSPARENCIA Y LOBBIES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA, IRENE ARAGUÀS GÁLGERÀ	385
I. Introducción	385
II. La transparencia en la contratación pública	387
III. La actividad de influencia desarrollada por lobbies y su incidencia en la contratación pública	401
1. <i>Los lobbies y su regulación en España</i>	401
2. <i>Singularidades de las actividades de influencia en la contratación pública</i>	407
IV. Bibliografía	414

13

NUEVAS VÍAS PARA LOGRAR UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA ÍNTEGRA, TRANSPARENTE Y SUJETA A RENDICIÓN DE CUENTAS: PACTOS DE INTEGRIDAD E INSTRUMENTOS SIMILARES

CARMEN DE GUERRERO MANSO	419
I. Introducción	420
II. Integridad, transparencia y rendición de cuentas: principios jurídicos con un insuficiente reflejo en la práctica	421
III. La figura del pacto de integridad: concepto, ventajas y obstáculos para su adopción	428
1. <i>Concepto y configuración jurídica del pacto de integridad</i> ...	429
2. <i>Los beneficios de esta herramienta: ámbitos de impacto y efectos diferenciados por actores</i>	430
2.1. Beneficios por ámbitos sustantivos	430
2.2. Beneficios por tipo de actor implicado	431

3.	<i>Desafíos para una aplicación efectiva: articulación institucional, aprovechamiento de datos, participación activa y resultados dispares</i>	435
IV.	Diseño e implementación del pacto de integridad: fases y componentes esenciales	437
1.	<i>Fase de inicio</i>	438
1.1.	Criterios para la selección del proyecto.....	438
1.2.	Modelos de financiación	441
1.3.	Selección del monitor independiente: legitimidad, capacidad y garantías.....	444
2.	<i>Fase de ejecución</i>	447
2.1.	Gestión de riesgos.....	447
2.1.1.	Riesgos derivados de los actores implicados	447
2.1.2.	Riesgos jurídicos y de ejecución del proyecto	448
2.1.3.	Riesgos reputacionales.....	449
2.2.	<i>Mecanismos de seguimiento, evaluación y aprendizaje</i>	450
2.2.1.	Elaboración de indicadores	450
2.2.2.	Monitorización y evaluación durante la ejecución	450
2.2.3.	Cierre del proceso del pacto de integridad.....	451
V.	Los pactos de integridad: una herramienta prometedora con aspectos por mejorar	452
VI.	Bibliografía	454

14

APROXIMACIÓN AL DERECHO SECTORIAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA «RESILIENTE»: MEDIDAS Y CRITERIOS PARA IMPULSAR LA SEGURIDAD DEL SUMINISTRO DE MATERIAS Y PRODUCTOS ESENCIALES EN LA UE. ESPECIAL REFERENCIA AL SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS

J. JOSE PERNAS GARCÍA	459
I. Introducción	460

	<i>Página</i>
II. Avance reciente de las medidas y criterios de resiliencia en la contratación pública de productos y materias esenciales.	462
1. <i>El reforzamiento del ecosistema europeo de semiconductores .</i>	462
2. <i>El suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales</i>	463
3. <i>La garantía de las cadenas de suministro sostenibles y resilientes para los vehículos pesados.</i>	464
4. <i>El reforzamiento del ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnologías cero emisiones</i>	466
4.1. <i>Requisitos mínimo obligatorios en materia de sostenibilidad ambiental</i>	468
4.2. <i>Obligación de aplicar determinadas condiciones, requisitos u obligaciones contractuales para el apoyo de determinados objetivos sociales</i>	472
4.3. <i>Obligación de tomar en consideración la «contribución de la oferta a la resiliencia».</i>	473
4.4. <i>La Plataforma Europea de Cero Emisiones Netas, espacio para el intercambio de experiencias sobre compra pública resiliente.</i>	475
5. <i>La seguridad y garantía del suministro de medicamentos en la contratación pública: análisis del marco jurídico-política de la UE y perspectiva de desarrollo</i>	476
5.1. <i>La escasez de medicamentos es cada vez más frecuente.</i>	476
5.2. <i>La respuesta política post-pandemia de la UE</i>	477
5.3. <i>Estrategia para abordar la escasez de medicamentos en la UE</i>	479
5.4. <i>Buenas prácticas y modelos de contratación favorecedores de la garantía de seguridad del suministro</i>	481
5.4.1. <i>El papel del precio y de los criterios cualitativos.</i>	481

5.4.2. Mejora la cooperación y coordinación entre los Estados miembros.	482
5.4.3. La utilización de criterios o cláusulas destinadas a garantizar la diversidad de las fuentes de suministro de medicamentos y la reducción de la dependencia de terceros países. La importancia de la preparación contractual	485
5.4.4. Redes de garantía de producción de vacunas y otros mecanismos en respuestas a emergencias futuras: contratos de reservas de capacidades	488
6. <i>Nuevo marco geoestratégico y la introducción de la preferencia europea. La propuesta de «Ley europea de medicamentos críticos»</i>	489
6.1. Preferencia europea en la compra de medicamentos	489
6.2. Procedimientos colaborativos para mejorar la seguridad del suministro y la disponibilidad	491
III. Conclusiones	493

15

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA EN EL SECTOR SALUD. REFLEXIONES EN LA BÚSQUEDA DE SU BRÚJULA VERDE

LETICIA FUERTES GINÉ	497
I. Introducción. El desafío creciente de la salud en el cambio climático y la respuesta desde la contratación pública	497
II. Contextualización internacional y europea de las políticas ambientales en la salud	501
1. <i>La acción internacional de la contratación pública sostenible en la salud</i>	501
2. <i>La dirección ambiental en las políticas europeas</i>	503
III. La materialización de las políticas ambientales. Análisis de los criterios ecológicos en la contratación pública sanitaria	504

	<i>Página</i>
IV. ¿Y en la práctica? Revisión de los suministros médicos fungibles	512
1. <i>Metodología de la revisión</i>	513
2. <i>Resultados de la revisión</i>	515
V. Reflexiones conclusivas	521
VI. Bibliografía	525
1. <i>Urlografía</i>	527

IV ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

16

EL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

TERESA ROA MARTÍNEZ.....	533
I. Introducción	534
II. La doctrina del Tribunal Supremo sobre el enriquecimiento injusto.	536
III. Análisis jurisprudencial: ¿procede aplicar el enriquecimiento injusto en supuestos de ultraactividad de los contratos públicos?	537
1. <i>Continuidad del servicio una vez finalizado el período contractual o de prórroga al margen del mecanismo recogido en el artículo 29.4 LCSP</i>	538
2. <i>Continuidad del servicio prestado de forma irregular más allá del período pactado</i>	542
3. <i>Conclusiones del análisis jurisprudencial</i>	544
IV. Reflexión sobre la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto en la continuidad de la prestación de servicios a la vista de la jurisprudencia analizada	545
V. Bibliografía	551

17

GESTIÓN Y REFORMA DE LOS ESTADIOS MUNICIPALES DE FÚTBOL A TRAVÉS DE UN CASO: LA ROMAREDA

PEDRO PASCUAL ALEJANDRE	555
I. Introducción	556
1. <i>Objeto de estudio</i>	<i>556</i>
2. <i>Metodología seguida en el desarrollo del trabajo</i>	<i>558</i>
II. Antecedentes	558
1. <i>La construcción del estadio y la primera concesión (1957) ...</i>	<i>558</i>
2. <i>La supresión del impuesto de consumo de lujo (1962-1965) ..</i>	<i>559</i>
3. <i>La revisión del canon concesional y la ampliación del estadio (1972-1976)</i>	<i>561</i>
4. <i>El disfrute por vía de hecho y la cesión a precario (2003-2023)</i>	<i>563</i>
5. <i>El sueño de una nueva Romareda. Más de 20 años de larga espera</i>	<i>563</i>
III. Notas preliminares	565
1. <i>Los servicios públicos deportivos</i>	<i>565</i>
2. <i>El dominio público</i>	<i>567</i>
3. <i>Instalaciones deportivas</i>	<i>569</i>
IV. Concesión administrativa de carácter demanial.	569
1. <i>Las concesiones fallidas de La Romareda (2015 y 2019)</i>	<i>569</i>
2. <i>Viabilidad y naturaleza jurídica.</i>	<i>570</i>
3. <i>Régimen jurídico</i>	<i>573</i>
4. <i>Adjudicación</i>	<i>575</i>
5. <i>Financiación de la reforma</i>	<i>579</i>
5.1. <i>Formas de financiación</i>	<i>579</i>
5.2. <i>Los gastos de reforma o construcción financiados por el consistorio</i>	<i>581</i>
6. <i>Canon concesional</i>	<i>582</i>

	<i>Página</i>
6.1. Un canon flexible	583
6.2. El impacto de la financiación del club en el cálculo del canon concesional.....	585
7. Plazo.....	586
8. Una pequeña aclaración: el contrato de concesión de obras...	589
9. Conclusiones	590
V. El otorgamiento de un derecho de superficie	591
1. Una oportunidad histórica y sin precedentes.....	591
2. Viabilidad y naturaleza jurídica.....	594
3. Régimen jurídico	598
4. Adjudicación	599
5. Financiación de la reconstrucción	601
6. Canon.....	602
7. Plazo.....	605
8. Pronunciamientos del TACPA y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón	606
8.1. El Acuerdo 62/2023, de 29 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.	606
A) El objeto del contrato	607
B) La presunta prestación complementaria....	610
8.2. La Sentencia 324/2024 de 26 de septiembre de 2024 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.	615
A) La incompetencia del TACPA	616
B) La naturaleza del contrato.....	619
C) Desviación de poder.....	621
9. Conclusiones	621
VI. Colaboración público-privada y la Nueva Romareda S.L...	622
1. El nuevo panorama tras el fracaso del derecho de superficie ..	622
2. Los project finance	624
3. Las sociedades de propósito especial. La Nueva Romareda S.L.	626

	<i><u>Página</u></i>
3.1. Naturaleza y régimen jurídico	626
3.2. La Nueva Romareda S.L. como poder adjudicador	628
3.3. Ayudas de Estado y vulneración del derecho europeo.....	630
4. <i>Financiación de la reconstrucción</i>	633
5. <i>La gestión del nuevo estadio</i>	636
6. <i>Plazo</i>	638
7. <i>Conclusiones</i>	638
VII. Conclusiones generales	639
VIII. Bibliografía	640

I

Nuevos caminos para un nuevo derecho de la contratación pública en Europa

Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas¹

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIU

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6760-9222>

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. ALGUNA IDEA Y REFLEXIÓN DE CONTEXTO. DE LA ESTRATEGIA A LA GEOESTRATEGIA. I. UN NUEVO MODELO DE COMPRA PÚBLICA: INVERSIÓN, CALIDAD Y RESULTADO VERSUS AHORRO PRESUPUESTARIO Y PRECIO. II. HACIA UNA NUEVA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN CLAVE GEOESTRATÉGICA. III. LA INCIDENCIA DEL MODELO EUROPEO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: ALGUNAS PROPUESTAS. IV. REARMAR EL MODELO DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA. EL CASO DEL IMPULSO A LA VIVIENDA Y EL ROL DE LAS ENTIDADES LOCALES: SOLUCIONES MÁS ALLÁ DEL CONTRATO.

-
1. Proyecto de Investigación estatal hacia la buena administración desde la contratación pública en el contexto de la Unión Europea de la salud. PID2023-150327NB-I00. Este trabajo tiene su origen en la Ponencia en el Seminario José Maria Esquerda, titulada «Una reflexión prospectiva sobre la contratación pública estratégica en Europa y la vinculación con políticas públicas. La incidencia en la administración local» organizado por Diputación de Barcelona y Fundación y democracia del gobierno local, Barcelona, 2025 (17 de enero).

V. GEOESTRATEGIA E INNOVACIÓN: LA ADQUISICIÓN DE INNOVACIÓN NO ES SIEMPRE CONTRATACIÓN PÚBLICA.
VI. A MODO DE BREVE RECAPITULACIÓN. LA SENDA DE NUEVA COMPETITIVIDAD EN EUROPA.

INTRODUCCIÓN. ALGUNA IDEA Y REFLEXIÓN DE CONTEXTO. DE LA ESTRATEGIA A LA GEOESTRATEGIA

El Derecho, como recuerda el profesor L. MARTIN REBOLLO, es un instrumento útil, pues previene el caos. Un buen derecho permite reforzar los pilares de una sociedad democrática en tanto ayuda a conseguir los objetivos de la ciudadanía. Un derecho que se debe anclar sobre los principios de libertad, justicia, equidad y solidaridad y que debe permitir un crecimiento económico integrador. Esa es, por tanto, la brújula del derecho público moderno que, por impulso de la doctrina y de la jurisprudencia, ha ido evolucionando en estos últimos años².

No puede haber un Estado Social óptimo sin un correcto y sincrónico funcionamiento de la actividad económica, lo que requiere una posición de liderazgo institucional público³. En consecuencia, las diferentes medidas de regulación o de actuación sobre la economía (como lo es, sin duda, la contratación pública) deben ser analizadas con el fin de evitar que sean un freno indebido, algo que, sin duda, sucede por interpretaciones rigoristas o excesivamente formales, alejadas de una correcta interpretación de las necesidades de interés general, que frenan las decisiones⁴. Esta situación, que ralentiza sin justificación material la decisión contractual (y en interés general intrínseco a la prestación) pone en riesgo la buena administración⁵.

2. Cita obligada es el *Curso de derecho administrativo*, de los profesores E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, que ahora cumple cincuenta años desde su primera edición. Como afirma el Prólogo de 2024 que escribe Tomás Ramón Fernández «*En el momento en que se da a la imprenta esta nueva edición se está desarrollando, sin que la mayoría de los ciudadanos se dé cuenta, un descomunal enfrentamiento entre el poder y el Derecho, de cuyo desenlace depende ni más ni menos que el mantenimiento del Estado de Derecho. Conviene decirlo porque los grandes acontecimientos no suelen percibirse como tales cuando están ocurriendo y sólo cuando se convierten en Historia acertamos a visualizarlos en toda su verdadera dimensión*».
3. Explica bien R. GOMEZ-FERRER MORANT las consecuencias del Estado Social en el escenario de la Unión Europea. (R. GOMEZ-FERRER MORANT, «La Unión Europea y el Estado social», *Revista de Administración Pública* núm. 200, 2016, pp. 63-81).
4. Muy clarificador el trabajo de C. FELIZIANI, «Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della Pubblica amministrazione», *Il diritto dell'economia*, 1/2019, 155-192.
5. J. M. GIMENO FELIU, «La Administración pública como autoridad de regulación y como operador económico en los mercados: ¿freno o impulso de la economía?», en

En ese contexto, el contrato público es, por su capacidad de transformación, en tanto se movilizan importantes recursos públicos, un elemento de indudable trascendencia para poder articular de forma inteligente y proactiva las nuevas políticas públicas y sus nuevas exigencias, donde la mera declaración legal resulta por sí misma insuficiente. Por ello, la contratación pública, alejada de la perspectiva burocrática defensiva, se presenta como principal palanca de modernización y de escudo social frente a derivas más neoliberales, que ponen en riesgo el modelo social y el principio de equidad, que no puede ser salvaguardado por la mera interpelación de un precepto legal. Hoy, una administración moderna y proactiva debe saber utilizar de forma correcta el contrato público⁶.

La contratación pública ha evolucionado tanto normativamente como políticamente. Así, de una visión burocrática y formal ha evolucionado hacia una visión que pivota sobre la buena administración, como indica la reciente sentencia TJUE de 7 de noviembre de 2024, en el asunto C-683/22 al recordar que, según reiterada jurisprudencia, **el poder adjudicador debe respetar el principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, principio que los Estados miembros deben respetar cuando aplican el Derecho de la Unión**⁷. Y de una cultura de adquisición en clave de privilegio hacia una cultura geoestratégica para implementar políticas públicas.

La nueva Presidenta de la Comisión ha presentado su Programa político denominado «La decisión de Europa» con la finalidad política de servir de «escudo de la democracia europea». Entre varios objetivos, se propone un gran impulso a las inversiones para poder avanzar en los objetivos de las transiciones ecológica, digital y social. En relación a la contratación pública en el documento se recuerda que es necesario:

libro colectivo *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, pp. 95-124.

6. El profesor J. ESTEVE PARDO defiende, por el contrario, la necesidad de reforzar el principio de legalidad frente a la extensión del fenómeno del contrato al entender que, mediante la expansión de normas de matriz convencional, la privatización de funciones públicas administrativas —prestacionales o de servicio público y de intervención— con la consiguiente colonización por el contrato de esos espacios, dominio de la justicia negociada, disposición y contratación sobre derechos fundamentales, el orden constitucional del Estado de Derecho concebido bajo el imperio de la ley se está deconstruyendo a golpe de contrato. *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Barcelona, 2023.
7. Me remito a mi libro *Hacia la buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons, Barcelona, 2024.

«hacer un mejor uso de la contratación pública, que representa el 14 % del PIB de la UE.

Una mejora del 1 % en la eficiencia de la contratación pública permitiría ahorros por valor de 20 000 millones euros al año. Constituye una de las mejores bazas disponibles para desarrollar bienes y servicios innovadores y crear mercados líderes en tecnologías limpias y estratégicas».

Y para ello, en línea con las Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial núm. 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios (C/2024/3521.DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 3 DE JUNIO DE 2024).

Se propone la «revisión de la Directiva sobre contratación pública, permitiendo que se dé preferencia a los productos europeos en la contratación pública en determinados sectores europeos en la contratación pública en determinados sectores estratégicos. Contribuirá a garantizar el valor añadido de la UE para nuestros ciudadanos, junto con la seguridad del suministro de tecnologías, productos y servicios vitales. También modernizará y simplificará nuestras normas de contratación pública, en particular teniendo en cuenta las empresas emergentes y los innovadores de la UE».

Actualizar el marco normativo de la contratación pública resulta necesario pues tras diez años existen evidente debilidades, como se ha puesto de relieve en el Informe Especial núm. 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) titulado «Contratación pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021».

En concreto, las principales críticas que figuran en el referido informe, son:

- La disminución de la competencia en la contratación pública en los últimos diez años, especialmente habida cuenta del gran porcentaje de adjudicaciones directas en algunos Estados miembros y de procedimientos de una única oferta.
- Sobre la base de los datos disponibles, la falta de una mejora global significativa en la consecución de los principales objetivos perseguidos por las Directivas de 2014 en el período de referencia cubierto por el informe: contrariamente a los objetivos de la reforma de la contratación pública de 2014, el TCE observó una baja proporción de contratos adjudicados a pymes y un uso insuficiente de

la contratación pública estratégica, mientras que existen variaciones a escala nacional.

- El bajo nivel de contratación directa transfronteriza.
- Las deficiencias en el seguimiento por parte de la Comisión y de los Estados miembros de la evolución del mercado de la contratación pública.

La revisión de las Directivas de contratación pública (en el momento en que se ha abierto un tiempo de consulta pública para ello) aconseja una reflexión previa sobre el instrumento normativo a utilizar. Tras cuatro paquetes legislativos anclados en el modelo de Directivas europeas y actos de transposición nacional quizá es el momento de avanzar hacia una efectiva armonización y uniformización jurídica e nivel europeo mediante el uso del Reglamento europeo, lo que facilitará una mejor interpretación conceptual y aportará más seguridad jurídica a los operadores económicos. De esta manera se puede conseguir una mayor certeza conceptual que lamine las singularidades interpretativas nacionales que suponen, en sí mismo un riesgo regulatorio y freno a la inversión. No en vano se trata de una disfunción advertida por el TJUE. Así, en la Sentencia TJUE de 10 de noviembre de 2022, *Sharengo* (asunto C-486/21, ECLI:EU:C:2022:868), en donde se afirma que los **conceptos autónomos** del Derecho de la Unión deben **interpretarse de manera uniforme en el territorio de ésta**. Por ello **no es posible extraer una interpretación de la lectura de la norma nacional diferente a lo previsto y delimitado por la normativa europea**⁸.

Un Reglamento europeo que debe asumir el carácter preceptivo de la compra pública estratégica y socialmente responsable, eliminando la burocracia innecesaria que ha generado «cuellos de botella» (como bien explica A. BUENO ARMÍJO⁹) y que en la contratación pública se encuentra especialmente extendida.

Esta idea aparece ya en el Informe elaborado por Enrico Letta «Mucho más que un mercado» (abril 2024) donde se insiste en la capacidad de transformación de la contratación pública al servicio de las políticas públicas

-
8. La técnica de transposición plantea problemas evidentes que se constatan, para España, en la reciente demanda de la Comisión europea ante el TJUE por incumplimiento en relación al ámbito subjetivo de aplicación, la tipología contractual y el régimen de modificación, que considera contrarios a las Directivas.
 9. A. BUENO ARMÍJO, *La Burocracia defensiva*, Marcial Pons, Barcelona, 2024. También sobre esta cuestión, muy sugerente, el trabajo de A. BOTO FERNANDEZ, «Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital», *Revista Documentación Administrativa* núm. 18 (INAP, enero-junio 2023).

como la sostenibilidad social y ambiental o la innovación. Lo que implica un rumbo claro hacia la denominada **compra pública preferencial**¹⁰. Cuestión en la que insiste la Resolución del Parlamento europeo de 9 de septiembre de 2025, en relación a la revisión del marco normativo de la compra pública en Europa¹¹.

10. C. BOVIS, Editorial, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Núm. 3|2024. Hay que recordar que la Sentencia del Tribunal de Justicia, en el asunto C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret*, de 22 de octubre de 2024, el Tribunal considera que los operadores económicos de países terceros que, como Turquía, no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión no pueden participar en un procedimiento de adjudicación de un contrato público en la Unión reclamando la igualdad de trato con respecto a los licitadores de los Estados miembros o de los países terceros vinculados por tal acuerdo. Asimismo, no pueden invocar las disposiciones de la Directiva pertinente en materia de contratación pública para impugnar la decisión de adjudicación del contrato de que se trate. Este criterio ha sido confirmado por la STJUE de 13 de marzo de 2025, *CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd y Astra Vagoane Călători SA* (C-266/22). Esta jurisprudencia TJUE refuerza el actual escenario geoestratégico al validar la posición comercial de la UE iniciada con la regulación del Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y Servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (instrumento de contratación internacional –ICI) (DO 2022, L 173, p. 1; en lo sucesivo «Reglamento ICI») y del Reglamento (UE) 2022/2560, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior (en adelante, FSR), respecto a la participación en condiciones menos favorables de los operadores económicos de terceros países que no han suscrito ningún convenio con la UE. Al respecto interesa J. ESTEBAN RIOS, «El Instrumento de Contratación Internacional: régimen y problemática de la armonización europea frente al proteccionismo en los contratos públicos», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 66, 2023, pp. 171-187.
11. En dicha Resolución se propone reforzar el carácter estratégico de la contratación, promover la competitividad y la innovación, favorecer la transición hacia una economía sostenible, inclusiva y justa, y mejorar la resiliencia industrial y la sostenibilidad de las cadenas de suministro europeas. De igual modo, se propone fomentar los criterios cualitativos, racionalizar los procedimientos de contratación y garantizar la mejor relación calidad-precio. El Parlamento también le pide a la Comisión que vele por que el principio de «solo una vez» se aplique de manera coherente en todos los niveles de la administración en la contratación pública, de modo que, para reducir las cargas administrativas, los licitadores solo tengan que facilitar cierta información normalizada a las autoridades y a las administraciones una vez (el principio «solo una vez» -the ‘once only’ principle- debería guiar la actuación de la Administración en todas las materias, y no sólo en la contratación pública). El 14 de octubre de 2025 la Comisión ha publicado el Documento de trabajo sobre la evaluación de las Directivas de contratación pública (2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE). El documento ofrece una visión exhaustiva sobre los logros y los desafíos que han acompañado la aplicación del marco normativo de 2014: desde la eficacia y la simpli-

La obra Observatorio de los Contratos Públicos 2024 se estructura en cuatro bloques temáticos que abordan, desde una perspectiva crítica y prospectiva, los principales desafíos y transformaciones del Derecho de la contratación pública en Europa. El primer bloque analiza el contexto estratégico en el que se enmarca la contratación pública, con especial atención a la evolución normativa de las Directivas europeas y su impacto en las políticas públicas. A continuación, el segundo bloque se centra en los sujetos que intervienen en los procedimientos contractuales, así como en cuestiones clave como la protección de la competencia, la solvencia técnica o la trasposición de nuevas directivas con implicaciones directas sobre el sistema contractual. El tercer bloque profundiza en la dimensión estratégica de la contratación pública, destacando su papel como instrumento de inclusión social, sostenibilidad ambiental y rendición de cuentas. Por último, el cuarto bloque se dedica a aspectos prácticos y casos concretos, poniendo el foco en situaciones reales que permiten comprender las tensiones y soluciones jurídicas que se derivan de la aplicación del Derecho contractual. En su conjunto, esta edición del Observatorio ofrece una visión completa, rigurosa y actualizada de un sector en constante transformación, y se consolida como una referencia imprescindible para estudiosos, operadores jurídicos y responsables públicos.

ISBN: 978-84-1085-433-8

