



Todo Administración Local: Contratación pública

2.^a Edición

*Milagros Arcocha
Giménez*

III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Milagros Arcocha Giménez, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Segunda edición: 2026

Primera edición: 2021

Depósito Legal: M-7352-2026

ISBN versión impresa: 979-13-991187-4-2

ISBN versión electrónica: 979-13-991187-5-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

GUÍA DE USO DE LA COLECCIÓN	5
PRESENTACIÓN.	25

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL. LA LEY DE CONTRATOS DE LOS SECTORES ESPECIALES

1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA LCSP/2017.	31
1. Consideraciones previas	31
2. Régimen jurídico	36
3. Ejes de la LCSP/2017	43
2. ESPECIALIDADES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	80
1. Consideraciones previas	80
2. Enumeración de materias propias de la contratación por las entidades locales	81
3. Contenido sustantivo de las especialidades de la contratación por las entidades locales	82
4. El papel de las Diputaciones provinciales como asistentes a las entidades locales	97
3. REFERENCIA A LA LEY DE CONTRATOS DE SECTORES ESPECIA- LES	98
1. Consideraciones previas	99
2. Ámbitos subjetivo y objetivo	99
3. Contenido sustantivo	101
4. Régimen revisor.	104

CAPÍTULO II

TIPOS Y CALIFICACIÓN DE CONTRATOS

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	107
-------------------------------------	-----

1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	108
1. Consideraciones previas	108
2. Régimen jurídico	108
3. Objeto	109
4. Categorías	110
2. NEGOCIOS Y CONTRATOS EXCLUIDOS DE LA LCSP/2017	124
1. Consideraciones previas	125
2. Tipología	126
3. CONTRATOS INCLUIDOS EN LA LCSP/2017	137
1. Contratos típicos	139
2. Concesiones de obras y de servicios	140
3. Contratos mixtos	145
4. Contratos SARA	147
5. Contratos administrativos especiales	149
6. Contratos privados	152
7. Contratos efectuados por otros entes del sector público que no son administración pública	163
8. Jurisdicción competente	164
4. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS	165
1. Consideraciones previas	166
2. Contenido	166
3. Prórrogas a la duración del contrato	172
4. Efectos de la prórroga	176
5. Prórroga extraordinaria	176
5. RACIONALIDAD Y CONSISTENCIA DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. NORMATIVA REGULADORA ESTATAL	178
1. Consideraciones previas	179
2. Naturaleza jurídica de la necesidad de contratar	179
3. Tipología de la contratación	182

CAPÍTULO III

PARTES DEL CONTRATO: APTITUD PARA CONTRATAR CONFLICTO DE INTERESES. PERFIL DE CONTRATANTE Y SOLVENCIA

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	195
1. PARTES EN EL CONTRATO	196
1. Consideraciones previas	196

2.	Concepto de capacidad de obrar	197
3.	Concepto de idoneidad para ser parte en la contratación pública	198
2.	PERFIL DE CONTRATANTE	207
1.	Consideraciones previas	208
2.	Naturaleza jurídica	209
3.	Características formales del perfil de contratante	217
4.	La Plataforma de Contratación del Sector Público	217
3.	PROHIBICIONES PARA CONTRATAR Y CONFLICTO DE INTERESES	218
1.	Consideraciones previas	220
2.	Naturaleza jurídica	221
3.	Tipología	222
4.	El conflicto de intereses	227
5.	Contenido sustantivo	228
6.	Procedimiento	237
7.	Efectos	238
8.	Comisiones éticas	239
9.	Conclusiones	240
4.	SOLVENCIA	241
1.	Consideraciones previas	243
2.	Naturaleza jurídica	243
3.	Tipología de medios de acreditación de la solvencia	245
4.	Los medios documentales de acreditación de la solvencia.	257

**CAPÍTULO IV
EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN: ACTUACIONES
PREPARATORIAS, CONSULTAS PRELIMINARES, PRECIO Y
LOTIFICACIÓN**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	263	
1. ACTUACIONES PREPARATORIAS	264	
1.	Consideraciones previas	264
2.	Contenido sustantivo	265
3.	Especial consideración a la gestión del gasto presupuestario	269
2. CONSULTAS PRELIMINARES	275	
1.	Consideraciones previas	276
2.	Regulación jurídica	277
3.	Naturaleza	278
4.	Contenido sustantivo	280

5.	Procedimiento	284
3.	PRECIO	286
1.	Consideraciones previas	288
2.	Precio	289
3.	Presupuesto base de licitación	292
4.	Valor estimado del contrato	295
5.	Revisión de precios	299
4.	LOTIFICACIÓN	311
1.	Consideraciones previas	312
2.	Naturaleza y régimen jurídico	313
3.	Tipología de los lotes	316
4.	Ofertas integradoras	318

**CAPÍTULO V
PREPARACIÓN DEL CONTRATO: PLIEGOS DE CONDICIONES.
GARANTÍAS**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	321	
1.	PLIEGOS DE CONDICIONES	323
1.	Consideraciones previas	323
2.	Naturaleza jurídica	324
3.	Tipología	328
4.	Contenido sustantivo de los pliegos de condiciones	331
5.	Modificación de los pliegos de condiciones	352
2.	GARANTÍAS	354
1.	Consideraciones previas	354
2.	Naturaleza	355
3.	Tipología	356
4.	Características de las garantías	359

**CAPÍTULO VI
PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**

1.	CONSIDERACIONES PREVIAS	365
2.	TIPOS DE TRAMITACIÓN EXTRAORDINARIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN	366
1.	Tramitación urgente	367
2.	Tramitación de emergencia	371

3. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS	374
1. Procedimiento Abierto	379
2. Procedimiento Abierto Simplificado	391
3. Procedimiento Abierto Simplificado Abreviado	395
4. Procedimiento Restringido	396
5. Procedimientos negociados	401
6. Procedimiento de Diálogo Competitivo	417
7. Asociación para la innovación	421
8. Concurso de proyectos	430
9. Subasta electrónica	435
10. Procedimientos de adjudicación para los poderes adjudicadores no administración pública	439

CAPÍTULO VII EL CONTRATO MENOR

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	445
1. CONSIDERACIONES PREVIAS	447
2. RÉGIMEN JURÍDICO	449
1. El contrato menor en el Derecho Europeo	450
2. Regulación jurídica del contrato menor en nuestro Derecho nacional	453
3. Regulación jurídica del contrato menor en nuestro Derecho autonómico	460
3. NUEVA REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR	462
4. NATURALEZA JURÍDICA	466
5. OBJETO	470
6. CARACTERÍSTICAS	472
7. TIPOLOGÍA	472
1. Contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de las obras mediante contrato menor	473
2. Los contratos de servicios sanitarios de urgencia de importe inferior a 30.000€	473
3. Régimen de contratación para actividades docentes	474
4. La contratación de acceso a bases de datos y suscripciones a publicaciones	474

5. Los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación	474
8. PROCEDIMIENTO	474
9. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE EL CONTRATO MENOR Y SU PROTAGONISMO EN LAS ENTIDADES LOCALES.	477

**CAPÍTULO VIII
LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	481
1. LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y SU ESPECIAL IMPORTANCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.	483
1. Consideraciones previas	484
2. NATURALEZA JURÍDICA Y DISCRECIONALIDAD TÉCNICA.	484
1. Naturaleza jurídica	485
3. REQUISITOS	489
1. Obligatoriedad de establecer una pluralidad de criterios de adjudicación	490
2. Obligatoriedad de determinados porcentajes dentro de la calificación total a través de criterios cualitativos	491
3. Vinculación con el objeto del contrato	493
4. Mejoras como criterio de adjudicación	495
4. TIPOLOGÍA	497
1. Criterios cualitativos	500
2. Criterios de adjudicación basados en los costes económicos.	505
5. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE FIGURAS CONTROVERTIDAS.	507
1. Arraigo territorial	507
2. Experiencia profesional como criterio de adjudicación	510
3. Umbrales de saciedad	511
6. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.	514
1. Objeto.	514
2. Desempate entre ofertas que hayan alcanzado la misma puntuación	517

CAPÍTULO IX
ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS.
ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE ASISTENCIA. MESAS DE
CONTRATACIÓN Y COMITÉS DE EXPERTOS. NOTIFICACIONES Y
SUBSANACIÓN DE DEFECTOS

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	521
1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS	523
1. Consideraciones generales y naturaleza jurídica	523
2. Especial referencia a la confidencialidad	527
2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN	532
1. Convocatoria de la licitación	534
2. Proposiciones de los interesados	539
3. Forma de presentación de las ofertas. Especial referencia a la presentación electrónica de la oferta	545
4. Presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos	548
3. ÓRGANOS DE ASISTENCIA AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN ..	550
1. Mesas de contratación	551
2. La mesa de diálogo competitivo. Comité de expertos	556
3. Especialidades en el ámbito local	558
4. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN	561
1. Apertura de ofertas y subsanación	563
2. Comprobación del cumplimiento por parte de la oferta de los requisitos mínimos exigidos. Aclaraciones	565
3. Calificación de las ofertas	568
4. Ofertas anormalmente bajas	570
5. ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN	583
1. Procedimiento para detección de prácticas colusorias	584
2. Clasificación de las ofertas	585
3. Adjudicación. Notificaciones a los interesados	589
4. Formalización de la adjudicación y su publicidad	592
6. RENUNCIA Y DESISTIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN	595
1. Naturaleza	596
2. Objeto	596
3. Procedimiento	598
4. Conclusiones	602

**CAPÍTULO X
EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS. SUBCONTRATACIÓN, CESIÓN,
SUSPENSIÓN, MODIFICACIÓN Y RESOLUCIÓN**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	603
1. EFECTOS DE LOS CONTRATOS	605
1. Consideraciones previas	606
2. Naturaleza.....	606
3. Procedimiento.....	608
4. Tipología.....	611
2. PAGO DEL PRECIO	643
1. Consideraciones previas	643
2. Régimen jurídico.....	644
3. Tipología.....	646
4. Efectos.....	647
5. Procedimiento.....	649
3. CESIÓN DEL CONTRATO	651
1. Consideraciones previas	651
2. Naturaleza.....	652
3. Efectos.....	653
4. Supuestos especiales de cesión	653
4. SUBCONTRATACIÓN	656
1. Naturaleza.....	657
2. Características.....	659
3. Régimen de pagos a los subcontratistas	662
5. MODIFICACIONES CONTRACTUALES	664
1. Consideraciones previas	665
2. Naturaleza.....	668
3. Régimen jurídico.....	669
4. Tipología de modificaciones contractuales	672
5. Procedimiento.....	677
6. Recurso especial en materia de contratación sobre los modifi- cados.....	679

**CAPÍTULO XI
ESPECIALIDADES DE LOS CONTRATOS TÍPICOS**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	685
---------------------------------	-----

1. ACTUACIONES PREPARATORIAS EN DETERMINADOS CONTRATOS	686
1. Consideraciones previas	686
2. Actuaciones preparatorias del contrato de obras	687
2. ESPECIALIDADES EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS TÍPICOS	696
1. Contratos de obras	697
2. Contratos de concesiones de obras, servicios y servicios a la ciudadanía	723
3. Contrato de suministro	754
4. Contrato de servicios	771

CAPÍTULO XII RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	783
1. CONSIDERACIONES PREVIAS	784
2. EL ACUERDO MARCO	786
1. Naturaleza	786
2. Características	788
3. Tipología	793
4. Contratos derivados de un acuerdo marco	795
5. Procedimiento	796
3. LOS SISTEMAS DINÁMICOS DE CONTRATACIÓN	797
1. Naturaleza	797
2. Definición y características	798
3. Primera fase: Adjudicación del sistema dinámico	799
4. Segunda fase: Procedimiento de Contratos específicos o derivados	804
4. LAS CENTRALES DE CONTRATACIÓN	806
1. Naturaleza	806
2. Tipología	807
3. Conclusiones	811
5. CATÁLOGOS ELECTRÓNICOS	814

**CAPÍTULO XIII
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	817
1. ÓRGANOS CONSULTIVOS	818
1. Junta Consultiva de Contratación del Estado	819
2. El Comité de cooperación en materia de contratación pública	825
3. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación	826
4. Comité Técnico de Cuentas Nacionales	832
2. FISCALIZACIÓN EXTERNA. TRIBUNAL DE CUENTAS	833
1. Régimen jurídico	833
2. Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas u órgano equivalente de CCAA	834
3. Informes específicos sobre los procedimientos de adjudicación	836
3. REGISTROS OFICIALES	836
1. Consideraciones previas	836
2. Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas	837
3. Registro de Contratos del Sector Público	843
4. LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	845

**CAPÍTULO XIV
EL SISTEMA DE REVISIÓN EN MATERIA CONTRACTUAL. EL
RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

DOCUMENTACIÓN RELACIONADA	849
1. SISTEMA DE REVISIÓN DE LOS ACTOS CONTRACTUALES	852
1. Causas de invalidez	852
2. Revisión de oficio	856
3. Defensa de la competencia	857
2. ESQUEMAS SOBRE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS CONTRACTUALES	857
3. EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN	859
1. Naturaleza Jurídica	859

2.	Ámbito Objetivo y subjetivo	863
3.	Legitimación	868
4.	Procedimiento del recurso especial y medidas provisionales .	872
5.	Efectos de la resolución del recurso	893

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. ESPECIALIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL. LA LEY DE CONTRATOS DE LOS SECTORES ESPECIALES

1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA LCSP/2017

1. Consideraciones previas

Durante los últimos veinte años el Derecho de la Contratación Pública se ha situado a la vanguardia del derecho administrativo. La sustitución del concepto administración pública por sector público multiplica exponencialmente el ámbito subjetivo de estas normas.

Si bien el derecho de la contratación no ha tenido desarrollos reglamentarios excesivos, recordemos que solo hoy se encuentra en vigor dos de ellos y con parte de su articulado derogado y respondiendo a desarrollos normativos de leyes también derogadas en la actualidad, se ha forjado una cauce de interpretación y pormenorización de sus normas a través tanto de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en cuanto al tratamiento de los grandes principios normativos de esta especialidad, como a una incansable interpretación de la norma y sobre todo de su aplicación a través de las Resoluciones de los Tribunales Especiales en materia de Contratación, informes de las distintas Juntas Consultivas de Contratación y como no de las sentencias de los Tribunales Nacionales, especialmente Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo.

A lo largo de este libro el lector podrá comprobar como la jurisprudencia citada es ante todo europea y como se utiliza, quizá hasta la saciedad, las resoluciones de los Tribunales Especiales para adentrarnos en el conocimiento de la normativa contractual no solo desde un punto de vista teórico sino también y creo que sobre todo práctico.

Si hay una disciplina cambiante esta es sin duda la propia de la contratación pública. Como decía un Magistrado del Tribunal Supremo en una charla informal, nunca he llegado a sentenciar un caso basado en una ley de contratos en vigor. De esta forma, la actual LCSP/2017, ha sufrido en menos de cinco años varias modificaciones, que, aunque puntuales en cuanto que afectan a algunos artículos, su transcendencia práctica es importantísima, afectando inicialmente y en gran medida a la contratación menor.

Por lo tanto, esta colección no estaría completa sino la tratásemos como un texto abierto a todas las modificaciones legislativas que acontezcan, a la realidad social que nos espera a partir de este año 2020, que seguro marcará un hito en nuestras vidas, relaciones, trabajos, políticas y economía; a la continua interpretación práctica de la contratación y en consecuencia cada año se verá alimentada de las modificaciones significativas y de interés para el lector.

El libro se ha dividido en catorce capítulos que siguen la sistemática de la norma, a excepción del Capítulo XIV que se refiere a la acción revisora de los actos administrativos en la contratación pública y especialmente al recurso especial en materia de contratación.

El lector encontrará continuas referencias a otros epígrafes del mismo libro o de libros distintos ya que el derecho administrativo no es un departamento estanco y debe estar en interconexión con el resto de las normas.

Esta colección se desarrolla dentro del ámbito local, no obstante, en materia de contratación pública las disposiciones de la LCSP/2017 tienen casi todos de carácter básico por lo que el desarrollo legislativo autonómico es muy reducido, salvo el régimen especial del que goza Navarra, por imperativo constitucional. Pese a ello se ha intentado siempre tener presente la realidad local en el tratamiento de cada uno de los capítulos.

Es necesario destacar las normas autonómicas que desarrollan la LCSP/2017 y que son:

- Ley 11/2023, de 30 de marzo de uso estratégico de la contratación en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley 3/2011 de 24 de febrero de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón.
- Ley 12/2018, de 26 de diciembre de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.
- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de contratos públicos —modificada varias ocasiones especialmente con la Ley Foral 2/204 de 13 de marzo de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2024— que desarrolla las Directiva Europea en los territorios históricos navarros en virtud de la

legitimación que atribuye la Constitución Española a dicha Comunidad Foral en materia de contratación pública.

Se ha de destacar que la LCSP/2017, al igual que sus predecesoras, se dicta al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, precepto que reserva para el Estado las competencias en materia de contratación pública.

No obstante, el hecho diferenciador autonómico del que gozamos en nuestro país conlleva la posibilidad de desarrollo normativo por parte de las distintas comunidades de esta norma, principio al que hay que añadir el poder de auto-organización de cualquier administración.

Fruto de estos desdenes, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón promovió un recurso de inconstitucionalidad sobre determinados artículos y preceptos de la LCSP/2017 apenas fue publicada.

El Pleno del Tribunal Constitucional y por unanimidad de sus miembros dictó la Sentencia de fecha 18 de marzo de 2021, rec. 4261/2018 (LA LEY 8481/2021) sobre el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón, estimándolo parcialmente.



DE UN VISTAZO

Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2021 (LA LEY 8481/2021) que declara en relación con la LCSP/2017 algunos de sus preceptos como:

– Inconstitucionales:

- La exclusión de la eficacia extraterritorial de las decisiones sobre clasificación adoptadas por los órganos competentes autonómico.
- La obligación impuesta a los entes locales de publicar sus perfiles en una única y concreta plataforma de contratación.
- La previsión de la LCSP relativa a la determinación del órgano competente, en ausencia de legislación autonómica, para resolver el recurso especial en materia de contratación en el ámbito de los entes locales.

– No conformes al orden constitucional:

- Competencia del órgano competente para declarar la prohibición de contratar.
- El contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- La definición de prescripción o especificación técnica.

- La decisión de no publicar determinados datos sobre la celebración del contrato.
- Las subfases en el concurso de proyectos.
- La habilitación normativa en materia de uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en cuanto a la regulación de concretos plazos.

La sentencia, larga y muy detallada, analiza de forma sistemática la doctrina sobre el concepto de legislación básica en materia de contratación y el concepto de potestad autonómica de autoorganización, como límite de la actuación normativa del Estado.

De la aplicación de esta doctrina la sentencia distingue entre aquellos preceptos que se declaran inconstitucionales de aquellos que declara fuera del orden constitucional.

La sentencia delimita la articulación de las competencias del Estado en materia de contratación pública pero también en materia de procedimiento administrativo común al confluir en la LCSP/2017 preceptos exclusivos de materia contractual con otros de naturaleza procedimental que tiene como finalidad garantizar los primeros. (Sanción de la falta de publicación del anuncio de licitación; objeto, medidas cautelares y acceso al expediente de contratación en la fase del recurso especial).

Por el contrario, delimita la competencia estatal en la regulación en aquellas cuestiones de naturaleza procedimental que no son más que accesorias o complementarias al procedimiento, como por ejemplo la determinación de concretos plazos.

Por último, se declara inconstitucional la previsión de la LCSP relativa a la determinación del órgano competente, en ausencia de legislación autonómica, para resolver el recurso especial en materia de contratación en el ámbito de los entes locales. El Tribunal entiende que se ha vulnerado tanto la configuración constitucional de la supletoriedad (art. 149.3 CE), como el orden constitucional de competencias en materia de contratación administrativa.



AL DETALLE

Fallo de la Sentencia (LA LEY 8481/2021):

«1º Declarar inconstitucionales y nulos, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: el párrafo

segundo del art. 46.4; el inciso "que serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras" del art. 80.2 y el inciso "de forma exclusiva y excluyente" del párrafo 5 del art. 347.3. La parte subsistente de ambos preceptos ha de interpretarse conforme a lo expresado, respectivamente, en el fundamento jurídico 6 G) f) y en el fundamento jurídico 8 D).

2º Declarar que no son conformes con el orden constitucional de competencias los incisos "de diez días", "de dos días hábiles" y "cinco días hábiles" del art. 52.3 [fundamento jurídico 6.E) c)] y el inciso "con una antelación mínima de cinco días" del art. 242.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [fundamento jurídico 7 C) e)].

3º Declarar que son conformes con el orden constitucional de competencias, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica en cada caso, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: art. 41.3 [fundamento jurídico 9.B)]; art. 58.2 [fundamento jurídico 6.E) d)]; art. 82.2 [fundamento jurídico 6.G) g)]; art. 177.3 a) [fundamento jurídico 7.B) h)]; art. 187.11 [fundamento jurídico 7.B) i)]; la disposición adicional trigésimo octava [fundamento jurídico 8.E)]; y el párrafo primero del apartado 3 de la disposición final primera [fundamento jurídico 10].

4º Declarar que no son conformes con el orden constitucional de competencias, con las salvedades y en los términos del fundamento jurídico que se indican en cada caso, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: art. 72.4 [fundamento jurídico 6.G) c)]; el párrafo primero del art. 122.2, salvo los incisos relativos a la necesidad de incluir "los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato" y "En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos" [fundamento jurídico 7.A) d)]; art. 125.1 [fundamento jurídico 7.A) e)]; el párrafo segundo y tercero del art. 154.7 [fundamento jurídico 7.B) e)]; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto del art. 185.3 [fundamento jurídico 7.B) i)]; art. 212.8 [fundamento jurídico 7.C) c)]; y el apartado 2 de la disposición final sexta [fundamento jurídico 8.F)].

5º Desestimar el recurso en todo lo demás».



LE INTERESA CONSULTAR

SARDINA CÁMARA, Pablo: «Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad parcial de la Ley de Contratos del Sector Público». *El Consultor Contratación Administrativa*, 29 de marzo de 2021, Wolters Kluwer (LA LEY 3996/2021).

Estudio del OIRESCON: Análisis de la Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, del Tribunal Constitucional (LA LEY 585/2021).

2. Régimen jurídico

Las Directivas Europeas suponen una legislación en dos etapas, por cuanto son directamente aplicables en determinados casos y además fuerzan a los estados miembros a su transposición.

En materia de contratación pública podemos referirnos a un gran número de Directivas, ya que son el acto (o norma) más abundante e importante en la regulación del Derecho de la contratación pública de la Unión Europea.

El ordenamiento jurídico europeo sobre contratación pública está integrado, como ya se ha indicado, tanto por normas de Derecho originario y derivado como además por la decisiva jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que las ha interpretado y cuya doctrina se ha ido incorporando a las sucesivas generaciones de Directivas formando parte así del correspondiente acervo comunitario.

La primeras Directivas en materia de contratos públicos fueron la 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971 y 77/62/CEE, de 21 de diciembre de 1976, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras y suministro, respectivamente. El objetivo de estas normas era homogeneizar mínimamente en los Estados miembros los procedimientos nacionales de formalización de los contratos públicos.

En los años 90 aparecen tras las oportunas reformas de las Directivas anteriores la segunda generación de Directivas, de forma que vieron la luz la Directiva 90/531, sobre los contratos en el ámbito de los sectores del agua, de la energía, de los transportes y las telecomunicaciones, y la Directiva 92/50, sobre los contratos públicos de servicios. Se aprobaron también las conocidas como Directivas de recursos, 89/665 y 92/13, que pretendieron garantizar la existencia a nivel nacional de vías rápidas y eficaces de resolución de recursos en materia de contratación. Esta última Directiva se encuentra aún en vigor.

Al objeto de una mayor racionalidad y claridad, el Consejo aprobó en 1993 unos textos refundidos de aquellas Directivas con sus posteriores modificaciones que dieron lugar a las Directivas 93/36, 93/37 y 93/38/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre contratos de suministros, obras y en los «sectores especiales».

La tercera generación de Directivas es del año 2004, son las Directivas 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 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; y de la ya anteriormente referida Directiva 2004/18/CE. Estas normas tenían por objeto refundir la legislación comunitaria relativa a contratos públicos, dispersa en varias directivas aplicables a los distintos tipos de contratos administrativos.

Ya situándonos en la más reciente cuarta generación de Directivas europeas, existieron tres nuevas propuestas de directivas, todas de fecha 20 de diciembre de 2011 que dieron lugar a las nuevas directivas de la Unión Europea relativas a la contratación pública, todas de fecha 26 de febrero de 2014. Las tres Directivas son de la misma fecha, igualmente fueron publicadas en el mismo Diario Oficial de la Unión Europea, Serie L 94/46 de 28 de marzo de 2014, entrando en vigor igualmente a la vez a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Dos de ellas derogan a las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE y la tercera es una nueva Directiva que regula una laguna existente hasta la fecha en el Derecho de la contratación pública de la Unión Europea, la de los contratos de concesión de servicios.

Así nos encontramos con:

- La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.
- La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Conocida como Directiva «clásica».
- La Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

La Directiva relativa a la contratación pública o Directiva clásica, ésta claramente influenciada por el Acuerdo de Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio, y la Directiva referida a los contratos de los sectores especiales tienen dos grandes objetivos: incrementar la eficiencia del gasto público y permitir el uso estratégico de la contratación pública.

Por lo que se refiere a la Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, tiene como objetivo reducir la inseguridad jurídica en la adjudicación de contratos de concesión en beneficio de las autoridades y los operadores económicos.

Hemos visto hasta aquí como el sistema nacional de contratación pública español es, desde la entrada el 1 de enero de 1986 de España en la Unión Europea (entonces Comunidades Europeas), deudor del Derecho de la Unión Europea y su acervo comunitario, correspondiendo al Estado español de conformidad con el artículo 149.1. 18ª dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

Continuando con el marco temporal de la Directivas enunciadas con anterioridad el 18 de mayo de 1995, se aprueba la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que viene a derogar el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado.

Posteriormente las sucesivas modificaciones de la Ley de contratos de 1995 dieron lugar al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), que fue reemplazado casi íntegramente por la hoy también derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP/2007), que también, a su vez, fue objeto de numerosas reformas.

En años posteriores, el sistema vigente de contratación pública se integró fundamentalmente por tres normas de rango legal:

- 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 (TRLCSP), que derogó la LCSP/2007 y lo que quedaba vigente del TRLCAP.
- La Ley 31/2007, de 30 de octubre, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, resultado de la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2004/17/CE.
- La Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y la seguridad, mediante la cual se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2009/81/CE.

Actualmente contamos con la nueva Ley de Contratos del Sector Público del año 2017 como norma básica. Esto es, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/2017), publicada en el Boletín Oficial del Estado número 272, de 9 de noviembre de 2017 y por el Real Decreto 3/2020 de 4 de febrero de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados: de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales por el que se transpone la Directiva 2014/25/UE (en adelante RDLCSE).

Resulta también de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que desarrolló parcialmente la LCSP/2007 (RPLCSP) y también, en todo lo que no contradiga a la LCSP/2017, lo dispuesto por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

No obstante lo anterior y a sabiendas de la competencia exclusiva estatal en materia de contratación pública, existen Comunidades Autónomas que en materias no básicas han publicado sus propias Leyes de contratación, así la Ley 11/2023, de 30 de marzo de uso estratégico de la contratación en la Comunidad Autónoma de Aragón, que ha derogado la Ley Aragonesa 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público o la Ley Extremeña 12/2018 de contratación pública socialmente responsable y ello al margen de otras Leyes autonómicas sectoriales con incidencia en la contratación pública y de reglamentaciones e instrucciones de otro tipo.

Distinta consideración tiene la Ley Foral de Navarra 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, y sus modificaciones de 2019 y 2024, que regula la totalidad de la materia por estar excepcionada Navarra del régimen básico del Estado en materia de contratación, por mandato constitucional.

Junto con las normas referidas completan el panorama legislativo en materia de contratación pública las siguientes normas:

- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que ha establecido importantes obligaciones informativas en materia de contratos públicos.
- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que prevé que la Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del TRLCSP pase a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público.
- La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- La Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, que en su Disposición adicional 88 contempla la desindexación respecto a índices generales de contratos del sector público.

- La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de factura electrónica y creación del Registro Contable.
- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
- La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que ha afectado de lleno al régimen de revisión de precios y cuyo objeto consiste en el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan.
- La Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. Esta modificación lo que viene a hacer es regular el juego y las relaciones entre los distintos registros oficiales de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas y el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

Sería deseable que, pese a la vorágine normativa tradicional de nuestro sistema, la LCSP/2017 tenga una duración estable en el tiempo, esperanza que no parece vaya a producirse pues en su corto período de vida ya ha sufrido las siguientes modificaciones:

- Ley Orgánica 2/2024, de 22 de agosto, que modifica el art. 71.1.d) en relación a las prohibiciones de contratar.
- Ley 18/2022, de 28 de septiembre, modifica los 216.4 y 217.
- Ley 9/2022, de 14 de junio de 2022, modifica los arts. 29.7, 183.3, 187.2 y 308.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, modifica los arts. 159.4, 226.1, 324.1 y 332.3.
- Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, modifica los arts. 328.4 y 331.a).
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, se añaden las disposiciones adicional 56 y transitoria 6, por Ley 31/2022, de 23 de diciembre
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre modifica los arts. 32.7.b), 45.1 y 208.2.a).
- Ley 3/2020 de 18 Sep. (medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia) que modifica:

- La Letra d) del número 4 del artículo 159 redactada por la disposición final séptima de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.
- La letra f) del número 4 del artículo 159 redactada por la disposición final séptima de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia («B.O.E.» 19 septiembre).
- RD-ley 17/2020 de 5 mayo de medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, que modifica:
 - Número 2 del artículo 33 redactado por la disposición final octava del RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.
 - Número 3 del artículo 33 redactado por la disposición final octava del RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.
- RD-ley 16/2020 de 28 abril de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia que modifica:
 - Letra d) del número 4 del artículo 159 redactada por la disposición final tercera del RD-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.
 - Letra f) del número 4 del artículo 159 redactada por la disposición final tercera del RD-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.
- RD-ley 15/2020 de 21 abril de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, modifica:
 - Letra d) del número 4 del artículo 159 redactada por la disposición final séptima del RD-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

- RD-ley 11/2020 de 31 marzo de medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 que modifica:
 - Párrafo segundo del número 4 del artículo 29 redactado por el apartado uno de la disposición final séptima de RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
 - Disposición adicional quincuagésimo-quinta introducida por el apartado dos de la disposición final séptima del RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- RD-ley 3/2020 de 4 febrero de incorporación de diversas directivas de la UE en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; seguros privados; planes y fondos de pensiones; ámbito tributario y litigios fiscales que modifica:
 - Artículo 118 de la LCSP/2017.
 - Artículo 331.
 - Párrafo segundo y tercero del número 3 de la disposición final primera.
- Reglamentos delegados UE 2019/1827, 1828 y 1829 que modifican:
 - Las cuantías en lo que se refiere al umbral europeo de los contratos de obras, servicios, suministros y concesiones y obras, suministros y servicios de los sectores excluidos.
- RDL 14/2019 de 31 octubre sobre medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones que modifica:
 - Letra d) del número 1 del artículo 35.
 - Letra h) del número 2 del artículo 39.
 - Letra d) del número 2 del artículo 71.
 - Número 1 del artículo 116.
 - Número 2 del artículo 122.
 - Número 1 del artículo 202.
 - Número 4 del artículo 215.

- RDL 3/2019 de 8 febrero de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad que modifica:
 - Disposición adicional quincuagésima cuarta.
- Ley 6/2018 de 3 julio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 que modifica:
 - Número 7 del artículo 32.
 - Disposición adicional quincuagésima cuarta introducida, por el número dos de la disposición final cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 («B.O.E.» 4 julio).

A la vista de las modificaciones experimentadas por la LCSP/2017 en sus pocos años de vida y aun considerando la normativa derivada de la crisis sanitaria provocada por el *Covid 19*, no parece que la contención legislativa vaya a ser uno de los rasgos definitorios de esta nueva generación legislativa.

3. Ejes de la LCSP/2017

3.1. Principales ejes

La redacción y aprobación posterior de la LCSP/2017 como acabamos de indicar nace como consecuencia de la transposición del paquete de Directivas Comunitarias sobre contratación pública aprobadas en 2014. Pero la LCSP/2017 va más allá y el legislador nacional aprovecha esta oportunidad para mejorar el sistema de contratación pública española buscando mayor eficiencia, transparencia e integridad, todo ello en el marco de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

La nueva ley pivota desde dos ejes fundamentales cuales son la intervención en el mercado interior y la realización de políticas públicas a través de la contratación.

Para ello diseña una ley que a través de estos principios rectores que serán de aplicación transversal consiga los objetivos marcados tanto por Europa como por la realidad social, que exige de postulados claros y enérgicos en materia de contratación pública.

Se pretende promocionar los objetivos sociales, laborales y medioambientales, así como la innovación. Pero de la mano de estos, surge la necesidad de evitar la corrupción en la adjudicación de los contratos, cualquiera que sea su cuantía.



ATENCIÓN!!!

Con fecha 20 de febrero, se ha promulgado la Ley 1/2023 de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. Es interesante destacar el artículo de Bastardo Yustos, Francisco Manuel (LA LEY 1995/2023).

Con fecha 28 de febrero se ha promulgado la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que exige entre otras cuestiones la obligación de incorporar en criterios o condiciones especiales de ejecución la promoción de la igualdad y anular el trato discriminatorio para este grupo personas.

El Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público; en su artículo 34 incluye el mandato de incluir consideraciones sociales en los pliegos de condiciones prestando especial atención a la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas.

Como veremos a lo largo de este libro integra, por mandato europeo, las concesiones en su texto legal, así como la contratación de actividades propias de los sectores especiales, aunque eso si en otra norma aprobada, dos años y medio después.

Pretende intervenir en el mercado interior favoreciendo la innovación y con ello la colaboración con las empresas privadas, pero en mayor medida y como rasgo estrella acercando a las PYMES a la contratación pública.

En este sentido desaparece el concepto de fraccionamiento de contrato como sinónimo de corrupción y aparece la división en lotes como principio general que llevará a las PYMES a la contratación pública, como adjudicadores directos desterrando el papel de subcontratistas al que estaban avocados con la anterior regulación. Este concepto es analizado y tratado en profundidad en el capítulo IV, epígrafe relativo a la lotificación, al que nos remitimos (véase epígrafe 3).

Considera que la eficacia de la administración viene de la mano de la profesionalización y de la utilización de las nuevas técnicas digitales, apostando por un modelo electrónico total de tramitación del contrato en todas sus fases, adelantándose en plazos incluso a la misma Directiva 2014/24/UE.

Uno de los principios rectores de esta norma es la unificación, que alcanza su mejor resultado en la desaparición de las instrucciones internas de los poderes

adjudicadores que no son administraciones públicas y que establecían cada uno de ellos distintos procedimientos de contratación cuando el presupuesto de estos no alcanzaba el umbral necesario para su consideración como de regulación armonizada. De igual modo la regulación afecta a entidades hasta ahora desconocidas para el derecho contractual como es el caso de los partidos políticos, sindicatos, etc.

3.2. *Las cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública local*



DOCUMENTACIÓN RELACIONADA

Legislación estatal y europea

Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario.

Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, De 18 De julio De 2001. Libro Verde Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2007.

EUROPA 2020. «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Comunicación de la Comisión. Bruselas de 3 de marzo de 2010.

Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», aprobada por la Asamblea general de la ONU en su plenario celebrado en septiembre de 2015.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Gobierno de España. «Estrategia española de responsabilidad social de las empresas. Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de las organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora». Aprobada por el Consejo de Ministros, el día 24 de octubre de 2014.

Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013, sobre la responsabilidad social de las empresas: promover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora.

Directivas: 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE.

Ley 9/2017, de 9 de noviembre de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable, mediante Orden PCI/566/2019 de 21 de mayo.

Ley 39/2015, de 2 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Legislación autonómica

Cantabria: Decreto 75/2019, de 23 de mayo.

Cataluña: Ley 17/2015, de 21 de julio.

Extremadura: Ley 12/2018, de 26 de diciembre.

Galicia: Ley 14/2013, de 26 de diciembre.

Navarra: Ley Foral 2/2018, de 13 de abril.

País Vasco: Ley 3/2016, de 7 de abril.

Jurisprudencia

Sentencia TJUE de 6 Oct. 2021. C-598/2019 (LA LEY 165258/2021).

Sentencia TJUE de 28 de enero de 2016, CASTA y otros, Asunto C-50/14, Azienda sanitaria locale núm. 5 «Spezzino» y otros (LA LEY 186/2016).

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de septiembre de 2013, asunto T-402/06, Reino de España contra Comisión Europea (LA LEY 138926/2013).

Sentencia TJUE de 10 de mayo de 2012, Asunto C-368/10 (LA LEY 160853/2012).

Sentencia TJUE, de 4 de diciembre de 2003, Asunto C-448/2001, Wiemstrom GMBH (LA LEY 257023/2004).

Sentencia TJUE de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-513/99, Concordia Bus Finland (LA LEY 151204/2020).

Órganos administrativos

Resolución del TACRC 1298/2020. (LA LEY 211726/2020)

Resolución 331/2017, de 8 de noviembre del TACPCM.

Resolución 1059/2016, de 16 de diciembre del TACRC. (LA LEY 243551/2016)

Resolución 45/2016 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra de fecha 8 de agosto. (LA LEY 150508/2016)

Resolución 46/2016, de 18 de febrero de 2016 del TACA.

Resolución 130/2016 del TACRC de 12 de febrero. (LA LEY 12291/2016)

Resolución núm. 16/2016, de 3 de febrero de 2016 del TACPCM de la Comunidad de Madrid, y su corrección jurídica mediante STSJM, 220/2017, de 7 de junio. (LA LEY 15388/2016 y LA LEY 87785/2017)

Informe 14/2015 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Informe 78/2009, de 23 de julio de 2010 de la JCCA. (LA LEY 2340/2010).

Informe 48/2005 de 24 de marzo de 2006 de la JCCA. (LA LEY 122/2006)

Consultas

¿Le corresponde a la Administración determinar si el nuevo adjudicatario debe subrogarse o no en las relaciones laborales del anterior? (LA LEY 2668/2020)

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato, que podrán ser, entre otros, la mejora de las condiciones laborales y salariales. (LA LEY 864/2019)

Contrato licitado como reservado a centros especiales de empleo, aplicación de la DA cuadragésima octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. (LA LEY 822/2019)

Doctrina

MARTIN LORENZO, Beatriz y RAMOS ANTON, Francisco: «La reserva de contratos a los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social», *Contratación Administrativa Práctica*. (LA LEY 15625/2019)

3.2.1. Consideraciones previas

El artículo 3 de la LRJSP establece los principios de la actuación pública considerándolos como un servicio efectivo; simple, claro y próximo a los ciudadanos con la participación por parte de estos teñidos de objetividad y transparencia en la actuación administrativa; racional y ágil en el diseño y ejecución de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; presidido por la buena fe, la confianza legítima y lealtad institucional. Responsable con y por la gestión pública; planificador y director por objetivos y controlador de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, eficaz en el cumplimiento de los objetivos fijados. Eficiente en la asignación y utilización de los recursos públicos; cooperador, colaborador y coordinador entre las distintas Administraciones Públicas. Es decir, por una orientación al ciudadano como base principal de su gestión.

Estos principios no son nuevos, pues ya aparecían recogidos en el art. 103 de la CE y en otras normas, sin embargo, no hemos sabido cómo llevarlos a la práctica y mucho menos integrarlos como sistema para beneficio de la comunidad. De ahí que sea tan importante unir voluntad y método en la generación de bienes y servicios públicos para conseguir una gestión eficiente y al mismo tiempo responsable socialmente.

La compra publica responsable es uno de los principios básicos y transversales que primero las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE y después la LCSP/2017 han establecido. No obstante, lo cual, la aplicabilidad de este principio no ha sido ni todavía es en la actualidad pacifico, pues parece que tanto los Tribunales administrativos como judiciales y otros órganos administrativos están decididos a dificultar su establecimiento y vigor, con imposición de trabas y requerimientos que hacen de su comportamiento, como un compañero definía informalmente, una verdadera insumisión a la norma.

3.2.2. Naturaleza

Cuando hablamos de responsabilidad social en las organizaciones públicas y más concretamente en las EELL, debemos poner atención en el efecto de retorno que estas producen.

Todo ello porque en esencia el contenido de las RS no deja de ser objetivos propios de dichas entidades. La mejora medioambiental, la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad, etc., no son sino motivos de satisfacción de los ciudadanos.

Podemos considerar entonces qué en todas las administraciones, pero principalmente en la local los servicios y prestaciones de contenido social y medioambiental que incluyen en sus contrataciones se realizan en un concreto interés público y que no es otro que recibir en retorno estas mejoras que no son sino el resultado del ejercicio de sus competencias.

Retorno que a la vez conlleva a elevar entre los propios ciudadanos y entre el resto de las administraciones una reputación para la concreta entidad actuante.

¿Podríamos considerar entonces que la RS es consustancial a la naturaleza y fines propios de la Administración Local, entendidos como aquéllos que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal?

A veces sí, si nos encontramos ante actividades con beneficio directo en la ciudadanía, como la promoción del deporte, de la cultural, la prestación de servicios sociales, etc., y a veces no si nos encontramos ante otro tipo de servicios, más estructurales como el urbanismo, la policía, los cuerpos de seguridad, etc.

Pero en todo caso podemos afirmar que, si bien la RS es propia de las administraciones públicas en mayor o menor medida, pero siempre está presente, no es así en el caso de los operadores económicos, que *a priori* pueden encontrar en ella una prestación accesoria que conlleve un menor beneficio empresarial.

Decimos *a priori* pues la adopción de medidas de RS por las empresas no son inversiones a fondo perdido, se trata muy al contrario de adoptar modelos

empresariales que comportan beneficios extraordinarios por el rendimiento de sus plantillas, el compromiso empresarial y nuevamente la reputación de la empresa.

3.2.3. Régimen Jurídico

La Comisión de las Comunidades Europeas a través del Libro Verde (Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, Bruselas 18 de julio de 2001) afronto por primera vez el intento de poner en práctica una visión de la organización tendente a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Es decir, nos descubre cómo ha de ser su responsabilidad social que en su textual define: «Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo "más" en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores». Recordemos esta textualidad pues en posteriores epígrafes será muy interesante volver a ella.

La Comisión entiende que los criterios sociales influyen en las decisiones de las personas y de los inversores, al igual que lo hacen el deterioro medioambiental o la transparencia de las actividades empresariales, propiciadas por los medios de comunicación y las tecnologías de la información.

Si bien, el Libro Verde se refiere a que la responsabilidad principal de las empresas consiste en generar beneficios, considera que este principio no es incompatible con la de contribuir a la consecución de objetivos sociales y medioambientales, teniendo en cuenta que este comportamiento puede generarles igualmente beneficios directos, como un mejor entorno de trabajo, favorecedor de un mayor compromiso de las personas, e indirectos tales como la mejor atención a clientes, proveedores, inversores y grupos de interés.

Tras la gran crisis financiera que arrasó el mundo en 2007, las instituciones europeas consideraron necesario crear un escenario propicio para la superación de este momento y trabajar en el desarrollo de un nuevo modelo económico más humanizado, basado en la protección del modelo de bienestar social y la sostenibilidad ambiental. Fruto de esa misión la Comisión Europea el 3 de marzo de 2010 aprobó la comunicación Estrategia Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.



AL DETALLE

La estrategia Europa 2020 tiene por objeto garantizar que la recuperación económica de la Unión Europea (UE) después de la crisis económica y financiera reciba el apoyo de una serie de reformas para construir unas

bases sólidas para el crecimiento y la creación de ocupación en la UE hasta 2020. Al mismo tiempo que hace frente a las debilidades estructurales de la economía y los asuntos económicos y sociales de la UE.

La estrategia también tiene en cuenta los desafíos a más largo plazo que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento.

PUNTOS CLAVE

La Estrategia Europa 2020 debe permitir a la UE alcanzar un crecimiento: inteligente, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación; sostenible, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva; integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

La UE se ha marcado cinco objetivos principales para alcanzar esta ambición en 2020 a más tardar:

1. Alcanzar una tasa de empleo mínima del 75% para la población de entre 20 y 64 años.
2. Invertir un 3% del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo.
3. Reducir al menos en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20% y en un 20% la eficacia energética.
4. Reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10% y aumentar hasta al menos el 40% la tasa de titulados de la enseñanza superior.
5. Reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

Los objetivos de la Estrategia Europa 2020 también reciben el apoyo de siete iniciativas emblemáticas a escala europea y en los países de la UE: la Unión por la innovación; Juventud en movimiento; una agenda digital para Europa, una Europa que utilice eficazmente los recursos; una política industrial para la era de la mundialización; una agenda para nuevas cualificaciones y empleos y la Plataforma europea contra la pobreza.

A escala europea, el mercado único, el presupuesto de la UE y la política exterior europea son motores para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El Parlamento Europeo en su Resolución de 6 de febrero de 2013, sobre la responsabilidad social de las empresas: promover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora integra en la RS medidas referidas a la formación profesional, la conciliación de la vida familiar y laboral, y las condiciones laborales adecuadas, afirmando que sólo será viable si se respetan la legislación en vigor y las normas salariales locales, y pide a las empresas el estudio de iniciativas destinadas a crear y mantener puestos de trabajo para los jóvenes y las mujeres, con especial hincapié en las personas afectadas por múltiples desventajas.

Pero el Parlamento Europeo no se limita al ámbito de las empresas, sino que insta a las autoridades a desempeñar un papel importante en la RS, también en el ámbito de la contratación pública, mediante convenciones e incentivos. En el considerando 60 de la norma anteriormente mencionada, reconoce el papel que la contratación pública debe desempeñar en la formación, la igualdad, el comercio justo y la integración social de trabajadores desfavorecidos y de personas con discapacidad, para incentivar a las empresas a incrementar su responsabilidad social, aunque no tiene clara la efectividad de estas medidas.

El balance de ejecución tanto de la estrategia Europa 2020 como del ya superado Libro Verde no podrá ser considerado muy positivo si atendemos la realidad actual de la Unión europea tanto desde el punto de vista institucional como de la situación del mercado único europeo.

Seguramente, ahora habrá que resituar todo el concepto de compra pública estratégica en la «Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», aprobada por la Asamblea general de la ONU en su plenario celebrado en septiembre de 2015. Dicha agenda plantea 17 objetivos y 167 metas. El punto 8.5 expresa este reto: «De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor».

Todos estos criterios han venido inspirando tanto el paquete de Directivas sobre contratación pública de 2014, como nuestra LCSP/2017.

Como precedente nacional el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de su trabajo: «Estrategia española de responsabilidad social de las empresas. Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de las organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora». Aprobada por el Consejo de Ministros, el día 24 de octubre de 2014 (LA LEY 573/2021) en su línea de actuación 6.6 establece que en la relación con los proveedores, se deben tener en cuenta las posibilidades de incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, respetando tanto la vinculación de las mismas

al objeto del contrato, como los principios de proporcionalidad y no discriminación, siendo el objetivo que todos los niveles de la administración pública las conozcan y aprovechen.

Desde un punto de vista de Derecho positivo no es hasta la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, cuando comienza a hablarse de criterios sociales y medioambientales con cierta entidad, siempre que, estén vinculados al objeto del contrato, no otorguen al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada, estén expresamente mencionados y se atengan a los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como de otros derivados, tales como el de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

Son consideraciones que se ven plasmadas en el contenido regulador de la Directiva, a través de sus artículos: 19 relativo a los contratos reservados, 23 relativo a las especificaciones técnicas, 26 relativo a las condiciones de ejecución del contrato y 53 relativo a los criterios de adjudicación del contrato.

Fruto de la transposición de la Directiva 2004/18/CE, se publica la LCSP/2007 y posteriormente el TRLCSP. El texto, en línea con la Directiva que transpone, establece reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas medioambientales (artículo 117), contempla la posibilidad de incluir: como condiciones especiales de ejecución consideraciones de tipo medioambiental o social (artículo 118), como criterios de valoración de ofertas, las características medioambientales o como preferencia para contratar con empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con entidades sin ánimo de lucro (D.A. cuarta), y como contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción (D.A. quinta).

En este momento es preciso referirse a la Estrategia Europa 2020 (que ya hemos analizado) y a su papel clave en la contratación pública, protagonismo que se recoge en la cuarta generación de Directivas de 2014 y que ahora, tras su transposición a la LCSP/2017, impregna todos los aspectos y fases del proceso de contratación.

La nueva Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE, aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, señala en su considerando n.º 2 que «la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, siendo uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes». Hasta el punto de incluir en el artículo 18, denominado Prin-

cipios de la contratación, junto con los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad, la obligación de garantizar el cumplimiento de la normativa medioambiental, social o laboral.

Aparte de los indicados preceptos de la Directiva, debemos resaltar los considerandos 92 y 98 así como su plasmación en su art. 67.

Si bien la Directiva no ofrece un catálogo orientativo de las acciones que promuevan la RS, alguna parte de la doctrina, en especial el TACPCM han considerado de aplicación directa la inclusión de cláusulas sociales durante el período en que la directiva ya se encontraba en vigor, pero aún no había sido transpuesta al ordenamiento jurídico español. Baste con nombrar la Resolución 331/2017, de 8 de noviembre.

La LCSP/2017 en su exposición de motivos se determinan sus principales objetivos: «El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y 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, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia».

Así, se incluyen consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo, que podrán recogerse al diseñar los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución.

Continúan regulándose los contratos reservados a centros especiales de empleo, empresas de inserción o en el marco de programas de empleo protegido, y se recoge como causa de prohibición de contratar el incumplimiento del requisito de que al menos el 2 por ciento de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores, lo sean con discapacidad.

El artículo primero, apartado 3, de la LCSP/2017, sobre la base de la motivación contenida en la Exposición de Motivos, introduce una importante novedad, tanto por su alcance como por su contenido, estableciendo que en toda contratación pública se incorporarán, de manera transversal —considérense todas las áreas de actividad local y todas las fases del proceso de contratación (preparación, selección y adjudicación y ejecución)— y preceptiva, criterios sociales y medioambientales, siempre que guarde relación con el objeto del contrato. Y añade a continuación, lo que es muestra de su motivación: «en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual». Este matiz ya había sido introducido por la Directiva 2014/24/UE, en el artículo 67.2, y justificado especialmente en el considerando (89).

Mediante acuerdo del Consejo de Ministros se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable, mediante Orden PCI/566/2019 de 21 de mayo.

No podemos cerrar este apartado sin mencionar el decidido empeño de las entidades locales para implantar en sus municipios normas que favorezcan la RS. A través de ordenanzas o de instrucciones internas, ayuntamientos grandes como Madrid o Barcelona han publicado instrucciones internas en materia de contratación que regulan la aplicación práctica de la RS, pero no solo estas grandes capitales, ayuntamientos medianos como Logroño o Valladolid, por nombrar algunos que son además capital de provincia u otros que no lo son como Gijón o Vigo, han impuesto en su contratación la aplicación de los principios de RS, con el mismo objeto todos ellos de buscar la armonía entre la intervención social o medioambiental, la oferta más adecuada y la satisfacción del interés público concreto en cada caso. En el último apartado 3.4 de este epígrafe, se ofrecen ejemplos de estas herramientas.



LE INTERESA CONSULTAR

Consulta El Consultor de los Ayuntamientos sobre los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad precio, podrán incluir aspectos medioambientales o sociales vinculados al objeto del contrato que podrán ser entre otros, la mejora de las condiciones laborales y salariales (LA LEY 864/2019).

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: «Cláusulas sociales, contratación pública y jurisprudencia del TJUE». *Contratación Administrativa Práctica*, N.º 113, Sección Informe de Jurisprudencia, noviembre 2011, pág. 64. (LA LEY 17357/2011)

3.2.4. Tipología de cláusulas de RS

3.2.4.1. Catálogo general de acciones de RS

En la LCSP/2017 encontramos numerosos ejemplos de tipos de acciones que conllevan la RS.

1. Capacidad y solvencia del empresario (Prohibiciones para contratar)

La LCSP/2017 recoge como causa de prohibición para contratar, en su artículo 71.1. d), no cumplir con el requisito de que al menos el 2 por ciento de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean personas con dis-

capacidad, de conformidad con el artículo 42 del R.D.Leg.1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuestión ya adelantada mediante la modificación del hasta ahora vigente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Sin embargo, sigue demorándose su exigencia práctica, pues a continuación se introduce el inciso de «en las condiciones que reglamentariamente se determinen».

Un nuevo supuesto de prohibición es el correspondiente a las empresas de más de 250 trabajadores, que no cumplan con la obligación de contar con un plan de igualdad, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres, cuya exigencia es simultánea a la entrada en vigor de la LCSP/2017. Este requisito se ha visto modificado por la Disp. Final 27ª de la Ley General de Presupuestos del Estado para 2023, que modifica el art. 71.1.d) LCSP, reduciendo a 50 trabajadores el número mínimo para que la empresa cuente con un plan de igualdad.

2. Fase de Preparación del contrato (Etiquetas)

La LCSP/2017 dedica el artículo 127 a regular las «Etiquetas», entendidas como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos. Su tipología es diversa, tales como sociales, medioambientales, relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas, el comercio justo, la igualdad de género o las que garantizan el cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la OIT. Su validez está condicionada a que cumplan determinadas condiciones que se recogen en el apartado 2 del artículo, esto es, vinculadas al objeto del contrato, cuyos requisitos, verificables objetivamente, no resulten discriminatorios, adoptadas en un procedimiento abierto y con la participación de todas las partes concernidas, tales como organismos gubernamentales, consumidores, fabricantes, distribuidores y organizaciones medioambientales, transparentes, accesibles y no restrinjan la innovación.

Como medio de prueba, las etiquetas podrán exigirse en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones especiales de ejecución del contrato.

La LCSP/2017 contiene un importante avance en la materia, pues no sólo sigue manteniendo las etiquetas ecológicas, a las que ya se refería el TRLCSP, sino que introduce otras diversas de carácter social.

3. Criterios de adjudicación

Ya nos hemos ocupado en los antecedentes de la regulación jurídica de esta materia de la polarización de la doctrina sobre el alcance de la integración de

las cláusulas sociales como criterios de adjudicación, sobre todo no tanto en su vinculación al objeto del contrato sino más en la consideración de aumento de la calidad de la oferta.

El art. 145 de la LCSP/2017 presenta novedades importantes, primero porque se sustituye el desfasado concepto de valoración de las proposiciones según la oferta económicamente más ventajosa del anterior artículo 150 TRLCSP por el de mejor relación calidad-precio, acorde con el considerado por la Directiva 20014/24/ UE (37). En segundo lugar, aun partiendo al igual que su predecesor de una lista no exhaustiva de aspectos medioambientales y sociales, se definen con una mayor concreción, lo que aporta seguridad jurídica para los órganos de contratación.

En este momento nos remitimos al Capítulo VIII, donde se trata este tema con mayor profundidad (véase epígrafe 2 «Requisitos», en concreto, el apartado 3 «Vinculación con el objeto del contrato»).

4. Asociación para la innovación

Además de los criterios de adjudicación, esta fase de la contratación contempla un nuevo procedimiento con la idea de favorecer a las empresas más innovadoras.

Se denomina «Asociación para la innovación» y se prevé para los supuestos en que es preciso realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración.

El nuevo procedimiento encuentra su motivación en la Estrategia Europa 2020, que considera la innovación como uno de los principales motores del crecimiento futuro. En este sentido, se dice en el considerando (47) de la Directiva 2014/24/UE, «Los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación. La adquisición de bienes, obras y servicios innovadores desempeña un papel clave en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos». En este punto nos remitimos al Capítulo VI (véase epígrafe 2 sobre Tipos de procedimientos, en especial, apartado 7).

5. Condiciones especiales de ejecución

El propósito de las condiciones de ejecución de un contrato, tal y como señala el considerando (104) de la Directiva 2014/24/UE, es establecer requisitos relativos a dicha ejecución. Son requisitos objetivos que no inciden en la valoración de las ofertas. Las condiciones de ejecución no deben ser discriminatorias, deben ser compatibles con el derecho comunitario, han de estar vinculadas al objeto del contrato. Las condiciones especiales de ejecución tampoco especificaciones

técnicas encubiertas, ni deben referirse a la comprobación de la aptitud de los licitadores sobre la base de su capacidad económica, financiera y técnica, o a los criterios de adjudicación.

Según el artículo 70 de la citada Directiva, podrán incluir: «consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo». En parecidos términos el artículo 202 de la LCSP/2017, con una importante novedad que introduce en el apartado 1, consistente en la fijación como obligatorio en el pliego de cláusulas administrativas particulares de, al menos, una de las condiciones especiales de ejecución, que cita sin carácter exhaustivo, ya sea de tipo medioambiental, como sociales, o de innovación que podríamos agrupar del modo siguiente:

- *Personas desfavorecidas*: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción.
- *Igualdad entre hombre y mujer*: eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar.
- *Empleo*: combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.
- *Comercio ético*: incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial.

Esta normativa europea ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del art. 202.1 y 2 de la LCSP/2017, que viene a repetir lo ya mencionado en el art. 145, tanto en el listado orientativo de medidas concretas a aplicar como

en la necesaria vinculación con el objeto del contrato en los términos de dicho precepto.

La Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las Pérdidas y el Desperdicio Alimentario, incorpora un párrafo al final del apartado 1 del artículo 202 de la LCSP/2017 con la siguiente redacción:

«Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario».

3.2.4.2. Contratos reservados a Centros Especiales de Empleo

La Directiva 2014/24/UE distingue entre contratos reservados del artículo 20, que conlleva un derecho subjetivo a la participación en los procedimientos de contratación de talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal es 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, siempre que, en todos los supuestos, al menos el 30% de los empleados sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos; y contratos reservados para determinados servicios, exclusivamente en el caso de servicios sociales, culturales y de salud del artículo 77 para organizaciones de economía social y sin ánimo de lucro, que cumplan determinadas condiciones.

La previsión del artículo 20 de la Directiva ha dado lugar a la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP/2017, en la que se establece la fijación de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes de los mismos, en el caso de las Corporaciones Locales por el órgano competente, a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y a empresas de inserción (reguladas, respectivamente, en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre para la regulación del régimen de las empresas de inserción), o de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, igualmente con la condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social sea, al menos, del 30%.

Se introducen dos novedades respecto a la anterior disposición adicional quinta, del TRLCSP la primera es que, generalmente, no procede la exigencia de garantía definitiva a que se refiere el artículo 107, y la segunda y más importante

es el matiz introducido respecto a la tipología de los centros especiales de empleo que en la LCSP/2017 han de ser de iniciativa social.

La consideración de Centros especiales de empleo de iniciativa social viene dada por la Disposición final decimocuarta, que modifica el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por R.D. Leg. 1/2013, de 29 de noviembre. Se añade un apartado 4 al artículo 43, refiriéndose a estos centros como aquéllos que «son promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social» aspecto éste muy demandado por las organizaciones del tercer sector, debido a las dificultades de competir en igualdad de condiciones con los centros especiales con ánimo de lucro, especialmente por la mayor estabilidad en el empleo que caracteriza a los primeros, acarreándoles mayores costes.

Por su parte, fruto de la transposición del artículo 77 de la Directiva, la D.A. cuadragésima octava de la LCSP/2017 regula la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones de economía social y entidades sin ánimo de lucro que cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero.
- b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación.
- c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en princi-

pios de participación, o exijan la participación de los empleados, los usuarios o las partes interesadas.

- d) Que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes. La duración máxima de este contrato será de 3 años.

Se pretende con esta posibilidad de reserva, por un lado, favorecer a los CEE o EIS para que sus trabajadores obtengan un puesto de trabajo que les permita de forma digna y acorde a sus diferencias, obtener un salario y con ello convertirse en un activo para la sociedad.

Por otro lado, las especialidades fiscales y de tributación a la Seguridad Social, así como las ayudas estatales a los empleadores de personas con capacidades diferentes, pone en un lugar privilegiado a estas empresas frente al resto, al ser sus costes laborales muy inferiores. Esta diferencia no es posible mantenerla en el seno de la contratación pública, de ahí que la reserva de contratos específicamente a estas instituciones sean la forma de lograr ambos objetivos, la integración de los trabajadores discapacitados y la igualdad de trato entre todos los licitadores.

De especial interés es la Sentencia TJUE de 6 Oct. 2021. C-598/2019 (LA LEY 165258/2021) en la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el TSJ de Euskadi, cuestiona ante el Tribunal de Justicia si la reserva al acceso de contratos administrativos establecida en la disp. adic. 4ª y disp. final 14 de la Ley de Contratos del Sector Público a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción supone imponer unos requisitos adicionales a los previstos en el art. 20 de la Dir, 2014/24. Dicha sentencia reconoce que los requisitos recogidos en el art. 20.1 de la Dir. 2014/24 no son taxativos, pudiendo los Estados miembros imponer requisitos adicionales a las entidades para poder participar en el proceso de adjudicación de los contratos públicos.

Si bien es una figura poco conocida, animo desde estas líneas a que los Ayuntamientos reserven determinados contratos a CEE y EIS, pues alcanzaran un menor coste del contrato, una gran rentabilidad social y una reputación institucional muy importante.



LE INTERESA CONSULTAR

Resolución del TACRC 1298/2020, de 4 de diciembre (LA LEY 211726/2020), que efectúa un exhaustivo análisis de la figura de los CEE.

Consultas El Consultor de los Ayuntamientos:

- Contrato licitado como reservado a centros especiales de empleo, aplicación de la DA cuadragésima octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LA LEY 822/2019).
- ¿Le corresponde a la Administración determinar si el nuevo adjudicatario debe subrogarse o no en las relaciones laborales del anterior? (LA LEY 2668/2020)

MARTÍN LORENZO, Beatriz y RAMOS ANTON, Francisco: «La reserva de los contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social» (LA LEY 15625/2019).

3.2.4.3. Servicios a las personas

La Directiva 2014/24/UE, nos recuerda en su considerando 6 que los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios, por ejemplo mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Libertad que es recogida en la exposición de motivos de la LCSP/2017 para prestar servicios sociales en general, sanitarios, farmacéuticos, aunque en su art. 11.6, restringe esta libertad solo a los servicios sociales. Esta especialidad se encuentra desarrollada en el Capítulo II (véase epígrafe 2, apartado 2.7).

Otras novedades que presenta la LCSP/2017, se refieren a la utilización de la fórmula contractual para la prestación de servicios a las personas. Para ello utiliza el Anexo IV donde relaciona todos aquellos servicios que tendrán una especialidad en la tramitación de sus licitaciones.

La primera de ellas, de conformidad con la Directiva, es elevar a 750.000€ el umbral para someter a regulación armonizada a estos contratos, estableciéndose así en el art. 22 de la LCSP/2017.

La segunda la encontramos en el art. 29 de la LCSP/2017 y sería el aumento del plazo de duración del contrato si fuera necesario para la continuidad de aquellos tratamientos a los usuarios en los que el cambio de prestador pudiera repercutir negativamente.

En el artículo 107 de la LCSP/2017, contempla la posibilidad de eximir al adjudicatario de la obligación de la garantía definitiva para contratos de servicios sociales.

El artículo 145 g), de la LCSP/2017, determina que para contratos de servicios sociales que fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a su ejecución, promueven el empleo de personas con dificultades de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la disposición adicional cuadragésimo octava, citada en el apartado anterior, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación.

El artículo 167 f) de la LCSP/2017 contempla entre los supuestos de aplicación del procedimiento de licitación con negociación a los contratos de servicios sociales personalísimos, caracterizados por el arraigo de la persona en el entorno de atención social.

La D.A. cuadragésimo séptima de la LCSP/2017, que prevé incluir como criterios de adjudicación para los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del Anexo IV, la experiencia del personal adscrito al contrato en la prestación de servicios dirigidos a sectores especialmente desfavorecidos, la reinversión de los beneficios en la mejora de los servicios que presta, el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de estos.

Como vemos, la LCSP/2017 apuesta decididamente por positivizar las especialidades que los servicios a las personas han demandado y ya se vieron reflejados en distintas resoluciones del TJUE.

3.2.5. Conclusiones

La RS social, la inclusión de cláusulas sociales, medioambientales, éticas o de innovación es, quizás, el mayor avance de la actual legislación contractual.

Al decidido empeño del legislador europeo por lograr el pleno desarrollo del bienestar social, la sostenibilidad y la innovación, se ha unido una legislación nacional decidida a seguir con el camino marcado por Europa.

La utilización de las cláusulas sociales está sufriendo de un freno importante de la mano de Tribunales Especiales de Contratación y de algunos Tribunales Superiores de Justicia, sobre todo, en aquellas cláusulas que suponen un incremento salarial.

Es necesario manifestar desde estas líneas la opinión de esta autora sobre que el incremento salarial por encima del convenio colectivo sectorial aplicable, puede estar vinculado al objeto del contrato si con ello se aporta valor a la oferta, así como reconocer que la paz social es un valor en sí mismo de dicha oferta

Las distintas trabas que el propio ordenamiento jurídico pone a la inclusión de estas cláusulas ralentizan llegando incluso a anular su existencia.

Es indudable el interés que despiertan estas cláusulas en todas las administraciones que han visto necesaria la edición de guías prácticas o instrucciones. Baste como ejemplo las que a continuación se enumeran, para compartir lo expuesto.

Los cambios siempre son duros y largos, la resiliencia tanto de los órganos públicos como de los operadores económicos se percibe en la admisión de la RS, pero es necesario un esfuerzo colectivo calmado y extendido en el tiempo, para que la responsabilidad social sea, no una expectativa legal, sino una realidad práctica.

A título de ejemplo como antes indicábamos se enumeran alguna de las instrucciones, guías o desarrollos legislativos sobre el tema, tanto de carácter autonómico como local.

Autonómico:

- Andalucía: Acuerdo de 18 de octubre de 2016, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos.
- Aragón: Orden HAP/522/2017, de 7 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 28 de marzo de 2017, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas para el uso estratégico de los contratos públicos en apoyo de objetivos sociales comunes y la reducción del déficit de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Asturias: Instrucciones para la inclusión de criterios sociales en la tramitación de contratos de la Administración del Principado de Asturias y su sector público en las distintas fases del procedimiento de contratación; Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y medioambiental en la contratación administrativa de la Administración del Principado de Asturias y su sector público.
- Baleares: Guía para la inclusión de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y su sector público instrumental.
- Castilla-La Mancha: Instrucción de 18/10/2016.
- Castilla y León: Acuerdo de la Junta 44/2016 (Directrices vinculantes).
- Cataluña: Acuerdo de 20 de junio de 2017, por el que se aprueba el «Código para una contratación pública socialmente responsable en el ámbito de la Administración de la Generalitat y el sector público que depende».
- Comunidad de Madrid: Preguntas frecuentes y respuestas rápidas para una Contratación Pública Responsable.

- Comunidad Valenciana: II Guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación y en subvenciones de la Generalitat y su sector público 2018.
- Extremadura: Resolución de 1 de agosto de 2014; Resolución de 25 de febrero de 2016.
- Galicia: Guía para una contratación pública socialmente responsable 2016.

Entidades Locales:

- Diputación Foral de Bizkaia: Guía Práctica para la contratación administrativa: criterios e instrucciones para la incorporación de cláusulas sociales, medioambientales y relativas a otras políticas públicas (2018).
- Cabildo Insular de Tenerife: Instrucción para la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en la contratación pública (01/01/2019).
- Diputación de Granada: Guía práctica para la inclusión de cláusulas sociales:
- Ayuntamiento de Barcelona: Decret D'Alcaldia S1/D/2017-1271 de 24 de abril, de contractació pública sostenible de l'Ajuntament de Barcelona.
- Ayuntamiento de Madrid: Instrucción 1/2016 Ayuntamiento de Madrid y Guía de contratación pública municipal para pymes, autónomos, y entidades del tercer sector (25/05/2018).
- Ayuntamiento de Valladolid: Instrucción 1/2015, para impulsar la eficiencia y sostenibilidad en la contratación pública e Instrucción 1/2018, para impulsar la contratación socialmente eficiente.

3.3. *La tramitación electrónica de los procedimientos de la contratación pública*



DOCUMENTACIÓN RELACIONADA

Órganos administrativos

Informe 6/2017, de 19 de junio, sobre cuestiones relacionadas con la contratación Electrónica, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía.

Informe 1/2017, de 1 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente) sobre posibi-

lidad de establecer la obligación de las empresas licitadoras de presentar las propuestas técnicas sólo en soporte informático y la consiguiente exclusión en caso de incumplimiento. (LA LEY 4169/2017)

Recomendación 1/2016, de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente) sobre omisión de determinados datos de carácter personal en las actas de las mesas de contratación a las que se da publicidad a través de los perfiles de contratante residenciados en la Plataforma de servicios de contratación pública de la Generalitat. (LA LEY 43/2016)

Recomendación de 6 de abril de 2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en relación con la utilización del Documento Europeo Único de Contratación previsto en la Directiva 2014/24/UE. (LA LEY 198/2016)

Recomendación núm. 1/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa al fomento de la transparencia en la contratación pública. (LA LEY 4383/2014)

3.3.1. Consideraciones previas

La LCSP/2017 considera como uno de sus principios rectores y transversales la utilización de medios electrónicos para la total tramitación de los expedientes de adjudicación, si como de los actos administrativos que deriven de la ejecución de los contratos.

Considerando la importancia que el propio legislador en la exposición de motivos de la LCSP/2017 otorga a la digitalización de los procedimientos el legislador ha optado por dedicar a este tema las Disposiciones adicionales 15, 16, 17 y 18 de la LCSP/2017, en lugar de un capítulo de la ley, propio e independiente.

Las referencias a la contratación electrónica se extienden por todo el texto de la Ley, en este subcapítulo iremos analizándolas y remitiéndonos a su tratamiento a otros capítulos de este libro donde se efectúa con mayor profundidad.

Siendo esta obra actualizada de forma continua, hemos de hacer mención al increíble incentivo que para la digitalización de los procesos y trabajos conllevó la pandemia de 2020. Si dicha situación la transformación digital hubiera sido un proceso largo, tedioso, infra consignado y posiblemente un fracaso.

3.3.2. Regulación jurídica

Podríamos decir que con la LCSP/2017 llega a nuestro derecho interno el espíritu del Libro Verde de la Comisión Europea, sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, elaborado en 2010, en

el que puede leerse: «El objetivo final una contratación pública electrónica de principio a fin» en la que todas las fases del procedimiento, desde la notificación hasta el pago, se lleven a cabo de forma automatizada por medios electrónicos. Tales posibilidades se encuentran disponibles, generalmente a través de plataformas de contratación electrónica que suministran a las diversas entidades adjudicadoras toda la ayuda necesaria para aplicar los procedimientos de contratación por vía electrónica».

Pero son la LPCAP y la LRJSP las normas que introducen en nuestro derecho la tramitación electrónica de los expedientes y sus actos administrativos. Ambas leyes dan un paso firme y decidido a las exigencias sociales y tecnológicas que la actualidad requiere, de forma estratégica y decidida.

Si bien estas normas han visto su entrada en vigor varias veces aplazadas en algunos de sus principales preceptos, bien es cierto que se trata de implantar estrategias de gran calado y que no pueden responder a soluciones parciales que, aunque sean bien intencionadas a la postre no prosperarán. En este punto, véase epígrafe 4 del Capítulo II.

Por su parte la Directiva 2014/24/UE recoge los principios del Libro Verde y considera indispensable la inclusión de medios electrónicos en los procedimientos de licitación y posteriores actos de ejecución, si bien limita sus exigencias a los contratos sujetos a regulación armonizada.

Pero la LCSP/2017 ha venido a generalizar la utilización de medios electrónicos en todos los expedientes y procedimientos de contratación, en coherencia con lo dispuesto en la LPCAP y LRJSP y asimismo a exigir su utilización en todos sus trámites y subprocesos, aún en aquéllos estrictamente internos a los que no se refiere la directiva europea.

Por ello, las consideraciones que siguen se aplican a todos los expedientes de contratación que se tramiten por las entidades del sector público en España y no sólo a la fase de adjudicación del contrato, sino a todos sus subprocesos, desde la incoación del expediente hasta la apertura de la fase de licitación y los incidentes o trámites posteriores a ésta, es decir, los derivados de su ejecución y resolución.

3.3.3. Contenido sustantivo

3.3.3.1. Normas relativas a los medios de comunicación y notificación

La primera de las modificaciones que establece la nueva D.A. decimoquinta de la LCSP/2017 es la contenida en sus apartados 1 y 2 en relación con los medios de comunicación y notificación utilizables por los órganos de contratación en los procedimientos de contratación pública.

Recordemos que el TRLCSP exigía el consentimiento previo y expreso del interesado para la práctica de notificaciones por medios electrónicos. De aquella excepción llegamos hoy a la generalidad y aplicabilidad directa de la práctica de las notificaciones solo por medios electrónicos tal y como señala la DA 15 en su punto 2 de la LCSP/2017.

Posteriormente, indica que la única excepción a lo dispuesto en esa norma es la posibilidad de comunicación oral para comunicaciones relativas a los elementos no esenciales de un procedimiento de contratación, lo que en la práctica reduce muy considerablemente la utilización de este tipo de medios de comunicación e, incluso, los hace poco aconsejables.

En el expresado contexto, el apartado 1 de la misma norma indica qué medios electrónicos concretos son admisibles a tales fines que reduce a una dirección electrónica habilitada o la comparecencia en sede electrónica.

Refiere también esta misma norma la forma de cómputo de los plazos que se efectuaran desde la fecha del envío o del aviso si se comparece en sede electrónica. Alude asimismo a la publicación simultánea en el perfil de contratante, en este caso la fecha para el cómputo del plazo será siempre la de la publicación.

Esta unificación del inicio del cómputo del plazo es un gran avance en la práctica, pues dejamos de tener que estar condicionados con la fecha de aceptación de la notificación por cada uno de los interesados en el acto que nos encontremos notificando y en consecuencia pasado dicho plazo proseguir con la tramitación.

Los apartados 1 y 2 del precepto de referencia tienen una indudable trascendencia práctica para la tramitación de cualquier tipo de expediente de contratación a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, y, por ello, merece ser comentado con algún detenimiento. Debe repararse, además, que en el mismo se introducen varias especialidades en el ámbito normativo de la contratación pública que van más allá de lo dispuesto en la LPCAP en materia de procedimiento administrativo electrónico general.

Las ideas básicas que se desprenden del precepto son las siguientes:

- 1) Las comunicaciones y notificaciones que los órganos de contratación dirijan a los licitadores en el marco de cualquier tipo de procedimiento de contratación regulado en la Ley (incluyendo, por tanto, los contratos menores deben ser practicadas a través de la Dirección Electrónica Habilitada o mediante comparecencia electrónica en la sede de la entidad a la que esté adscrito el órgano de contratación, es decir, por alguno de los dos medios tasados de notificación electrónica que, a su vez, establece con carácter general el artículo 43 LPCAP para cualquier otro procedi-

miento administrativo. No son ya admisibles otros medios de comunicación o notificación, y desaparece la posibilidad de utilizar correo ordinario, fax o telefax, como permitía el TRLCSP 2011 en la misma disposición adicional decimoquinta.

- 2) Frente a lo dispuesto en los artículos 14.2 y 41.1 LPCAP, que, en lo que interesa en el ámbito de la contratación, sólo obligaban a relacionarse electrónicamente y a recibir notificaciones electrónicas a las personas jurídicas y a los que ejerzan actividades profesionales para las que se requiera colegiación obligatoria, la nueva LCSP/2017 obliga a recibir notificaciones de los órganos de contratación por medios electrónicos a todos los licitadores sin excepción, y convierte en irrelevante en tal extremo el hecho de que sean personas físicas o jurídicas.
- 3) Se ha introducido una importante especialidad respecto al régimen general aplicable a la práctica de notificaciones electrónicas establecido en el artículo 43.2 LPCAP. En el mencionado precepto se establece con carácter general que las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas «en el momento en que se produzca el acceso a su contenido» por el destinatario o interesado, no en la fecha en que se haya efectuado el del aviso previo o su puesta a disposición, que puede (y suele) ser anterior. En la materia de contratación pública, tal y como hemos señalado el plazo empieza a contar desde que el anuncio es enviado o publicado simultáneamente en el perfil de contratante. En el caso de que no se produzca esa publicación, el régimen de las notificaciones el ordinario del artículo 43.2 LPCAP, y, por tanto, no se entiende practicada hasta el acceso del interesado a su contenido, o al transcurso de los diez días establecido en el mismo precepto desde su puesta a disposición, sin que se haya procedido a tal acceso, en cuyo caso se entenderá rechazada y continuará el procedimiento (artículo 41.5 LPCAP).
- 4) Por último, conviene reiterar que aunque el apartado 1 aluda a la tramitación de los procedimientos de «adjudicación» de contratos, la exigencia de la práctica de las notificaciones y comunicaciones por medios exclusivamente electrónicos es extensible no sólo al subproceso de licitación o adjudicación del contrato entendido en sentido estricto, sino a cualquier tipo de comunicación o notificación que se derive de la tramitación del expediente y de su posterior ejecución y resolución, en virtud de la supletoriedad de la LPCAP.
- 5) No podemos dejar de incluir en este apartado la interpretación, lógica y coincidente tanto con nuestro derecho histórico como con el vigente de entender que las notificaciones electrónicas no inician su cómputo de plazo, pues ello conllevaría una reducción de plazos y por ende una

posible anulabilidad del acto que pretende la notificación. Por interpretación unánime de los Tribunales de Contratación se considera el inicio de cómputo de plazos al siguiente de la publicación.

3.3.3.2. Normas relativas a la presentación de ofertas y proposiciones en los procedimientos de contratación

El apartado 3 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la LCSP/2017 determina que la presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en la presente disposición adicional.

Por tanto, frente a lo que sucedía en la norma de 2011, lo potestativo ha pasado a ser preceptivo, el legislador no deja ya esta cuestión a criterio del órgano de contratación, y convierte en obligatoria para los licitadores la utilización de medios electrónicos adecuados para la presentación de ofertas y proposiciones en todos los procedimientos de contratación regulados en la Ley, incluso los contratos menores, en el caso de que se soliciten ofertas previas como parece aconsejable y obligatorio a partir de la Instrucción número 1 de la OIRESCOM.

Tal y como sucede en el caso de las notificaciones electrónicas, la obligación se extiende a todos los sujetos que presenten las mencionadas ofertas y proposiciones, sean personas físicas o jurídicas.

A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley es contrario a derecho la presentación de ofertas y proposiciones de forma tradicional en papel. Sólo se admiten excepciones a esa norma general por razones técnicas constatables muy específicas y, en general, poco habituales. En tal sentido, la norma dispone que los órganos de contratación no estarán obligados a exigir el empleo de medios electrónicos en el procedimiento de presentación de ofertas en los siguientes casos:

- 1) Cuando, debido al carácter especializado de la contratación, el uso de medios electrónicos requeriría herramientas, dispositivos o formatos de archivo específicos que no están en general disponibles o no aceptan los programas generalmente disponibles.
- 2) Cuando la descripción de las ofertas utilice formatos de archivo que no pueden ser procesados por otros programas abiertos o generalmente disponibles o están sujetas a un régimen de licencias de uso privativo y el órgano de contratación no pueda ofrecerlas para su descarga o utilización a distancia.
- 3) Cuando la utilización de medios electrónicos requiera equipos ofimáticos especializados de los que no disponen generalmente los órganos de contratación.

- 4) Cuando los pliegos de la contratación requieran la presentación de modelos físicos o a escala que no pueden ser transmitidos utilizando medios electrónicos.
- 5) 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 u otros especiales facilitados por el órgano de contratación.



ATENCIÓN!!!

De especial consideración es la excepción marcada con el número 3 de las anteriormente mencionadas. La falta de equipos especializados por parte del órgano de contratación se está convirtiendo en el cajón de sastre para eludir el cumplimiento de la norma.

Analicemos su contenido: «falta de equipos ofimáticos especializados de los que no disponga el órgano de contratación». Ahora preguntémosnos, ¿qué equipos se necesitan para tramitar un procedimiento de licitación electrónicamente? Más que equipos, se necesita un software. Entendiendo que bajo el término equipos podemos incluir el cuerpo y el alma de la informática, es decir el hardware y el software, este último ha sido puesto a disposición de todos los órganos de contratación por el Estado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Para que este software funcione solo hace falta un dispositivo electrónico con acceso a internet. Por tanto, cualquier ordenador, tablet e incluso teléfono móvil, permite tramitar electrónicamente una licitación. Solo podría constituir una excepción a este principio la ausencia de línea de internet suficiente en el territorio donde se asiente el órgano de contratación.

Recapitulando solo la falta de línea de internet de 3G mínimo en el municipio donde radique el órgano de contratación, será hoy por hoy la excepción que recoge la D.A.15 apartado 2 de la LCSP/2017.

Con respecto a los intercambios de información para los que no se utilicen medios electrónicos en los casos expresados, el envío de información se realizará por correo o por cualquier otro medio apropiado o mediante una combinación de correo o de cualquier otro medio apropiado y de medios electrónicos.

En estos casos, además, los órganos de contratación están obligados a motivar en un informe específico las razones por las que se haya considerado necesario utilizar medios distintos de los electrónicos. Motivación suficientemente justificada, es decir no es admisible el solo enunciado de la excepción, como por ejemplo la ausencia de equipos especializados.

Indiscutiblemente la carga del cumplimiento de esta norma recae sobre los órganos de contratación, para ellos la DA 15 en su apartado 5 de la LCSP/2017 establece que 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 ofertas y de las solicitudes de participación no será conocido hasta después de finalizado el plazo para su presentación y hasta el momento fijado para su apertura.

En definitiva, cada uno de los órganos de contratación es directamente responsable de la elección de soluciones tecnológicas adecuadas y ajustadas a la Ley. De ahí que, reiteramos el comentario, el Estado haya dotado de un sistema de forma gratuita a todos los órganos de contratación que conforman el sector público español.

3.3.3.3. Requisitos específicos relativos a las herramientas y los dispositivos de recepción electrónica de documentos

Con independencia de los requisitos tecnológicos establecidos con carácter general en las Disposición Adicional Decimosexta y Decimoctava de la nueva Ley, la D.A. 17 de la LCSP/2017 establece que los dispositivos y herramientas de recepción de ofertas, proposiciones y de cuanta documentación pueda 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 éstas 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.



Con la aprobación de la cuarta generación de Directivas Europeas sobre contratación pública (2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE) y su transposición a nuestro derecho a través de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre y del Título I del RD 5/2020, 3 de enero, se ha pretendido modernizar la contratación pública y dotarla de los medios adecuados para que actúe como revulsivo para las economías nacionales a través del apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la reducción de la burocratización y digitalización de los procedimientos para su simplificación, integración de datos y transparencia de las actuaciones.

Tras ocho años desde su entrada en vigor, muchos de los hitos reseñados no se han conseguido o bien su implantación ha sido escasa. De tal forma que esta norma ha sido modificada en veintiséis ocasiones en alguno de sus artículos, además ser interpretada por sentencias judiciales, tanto nacionales como europeas, y la consolidación de la doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales.

Esta segunda edición de la obra, actualizada a febrero de 2026, pretende ser como su anterior versión, ante la complejidad de la materia, ofrecer una herramienta de trabajo que aporte una respuesta válida a las necesidades de las distintas entidades públicas intervinientes en la contratación, tanto como órganos promotores como licitadores.

Esta dificultad se manifiesta de modo especial en el mundo local, donde pese a los pequeños importes de sus compras y a la falta de personal especializado se ven abocados a la utilización de una normativa pensada para grandes compras europeas y que desconoce las especialidades locales.

Esta obra pretende abordar todos los aspectos de la contratación pública no solo desde un punto de vista teórico o de exposición de la normativa, sino también desde el punto de vista práctico de la interpretación de la norma que se efectúa desde los Tribunales de Justicia o desde órganos doctrinales como las Juntas Consultivas de Contratación La Unión Europea y Tribunales Administrativos de Contratación Pública.

