



UNIVERSIDAD
DE ALMERÍA



UNIVERSIDAD
DE BURGOS

MÁSTER OFICIAL EN DERECHO Y
ADMINISTRACIÓN LOCAL

TRABAJO FIN DE MÁSTER
«LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO LOCAL:
IMPACTO ECONÓMICO Y AMBIENTAL»

Autor: Francisco José Sánchez Bolívar
Tutora: Manuela Mora Ruiz

Noviembre 2021

RESUMEN

La contratación pública estratégica ha supuesto un avance en la incorporación de criterios sociales y medioambientales en las licitaciones públicas, adecuándose así a las necesidades actuales que demanda tanto la sociedad como el Sector Público. En el ámbito de la Administración local, dadas las especialidades de este nivel administrativo, su implementación se caracteriza por determinadas peculiaridades.

El crecimiento económico y las políticas medioambientales están en el centro de esta visión estratégica de la contratación pública, presentándose el nivel local como un nivel de Administración Pública que precisa un análisis específico, ya que la aludida contratación estratégica encuentra diferentes beneficios y dificultades.

PALABRAS CLAVE

Contratación pública estratégica, Administración local, crecimiento económico sostenible, política medioambiental.

ABSTRACT

Strategic public procurement has made progress in the incorporation of social and environmental criteria in public bids, thus adapting to the current needs demanded by both society and the public sector. In the field of local government, its implementation characterizes by certain peculiarities due to the specialities of this level of government administration

Economic growth and environmental policies are at the centre of this strategic vision of public procurement, showing that the level of local administration is a level of public administration that requires a particular approach, since the aforesaid strategic procurement has different benefits and difficulties.

KEYWORDS

Strategic public procurement, local government, sustainable economic growth, environmental policy.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA.....	4
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA	10
2.1. Contexto y evolución de la contratación pública estratégica en la Unión Europea y en España	13
2.2. Especialidades de la contratación pública local	22
2.3. La contratación pública estratégica en el ámbito local: especial referencia a la contratación menor	28
3. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA	37
3.1. La contratación pública estratégica como herramienta de crecimiento económico: principales obstáculos	37
3.2. Rendimiento económico versus interés general: la buena administración como principio conciliador	44
3.3. La sostenibilidad financiera: la gran olvidada en la contratación pública estratégica	47
4. POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE	55
4.1. Relación entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental	55
4.2. La protección medioambiental en la contratación pública estratégica.....	59
4.3. Las políticas locales de medio ambiente: la importancia de la concienciación ciudadana	63
5. CONCLUSIONES.....	65
6. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA	67
6.1. Bibliografía	67
6.2. Informes y documentos oficiales	72
6.3. Legislación.....	75

1. INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA

La actual regulación de la contratación pública en la Unión Europea (UE) y en nuestro país ha causado un cambio en los procedimientos de contratación en todos los niveles territoriales de Administración Pública.

Este marco legal ha introducido nuevos objetivos y obligaciones en la contratación del Sector Público, materializados en el concepto de la contratación pública estratégica, la cual supone comprender la contratación como una herramienta a través de la que llevar a cabo las políticas públicas para concretar diferentes propósitos, tanto de la UE como nacionales. Fundamentalmente se trata de objetivos en materia social, medioambiental o ecológica, de innovación y de participación y concurrencia de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en la contratación del Sector Público¹.

En este último sentido, la utilización estratégica de la contratación pública reflejaba, inicialmente, los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020, la cual buscaba garantizar la recuperación económica de la UE para el año 2020² tras la crisis económica y financiera comenzada en el año 2008.

Aun con más de seis años desde la aprobación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, traspuestas en España a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se ha demostrado que la aplicación de las prácticas de contratación pública en la UE cuenta con un importante margen de mejora y que existe la necesidad de aplicar con mayor firmeza las consideraciones de la contratación pública estratégica, en pro de hacer efectivo el Pacto Verde Europeo³, un plan de acción cuyos objetivos refuerzan los ya establecidos en la Estrategia 2020 en materia

¹ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. «Contratación estratégica e íntegra. Una experiencia práctica en cifras». *Observatorio de Contratación Pública*. 23 de diciembre de 2017.

² Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM (2010) 2020 final].

³ Comunicación de la Comisión, de 20 de mayo de 2021, denominada «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior» [COM (2021) 245 final].

ambiental y en íntima conexión con la necesidad de luchar contra el cambio climático, insistiendo en la necesidad de un crecimiento económico y social sostenible.

Por todo ello, es necesario analizar la forma por la cual se configura la contratación pública estratégica en nuestro país, sobre todo a nivel local, donde se presenta un escenario irregular y con diferentes barreras para su implementación.

La forma en la que se lleva a cabo la contratación estratégica local determina la sostenibilidad del crecimiento económico en el territorio, por lo que el modo en que las Entidades locales aplican la contratación pública para la consecución de determinados objetivos resulta fundamental para la ejecución de gran parte de las políticas públicas y la mejora de la economía local.

En el año 2019 en España, y teniendo en cuenta todos los niveles del Sector Público, se efectuaron casi 130.000 licitaciones públicas, con un importe total de más de 72.000 millones de euros en términos de los presupuestos base de licitación.

Del total del volumen de licitaciones en el Sector Público, el sector local supuso una cuarta parte por los importes económicos en términos de los presupuestos base de licitación, siendo al mismo tiempo el nivel público con mayor importancia en número de licitaciones, superando la mitad del volumen total⁴.

En el año 2019, el gasto público superó los 520.000 millones de euros⁵, por lo que la cantidad destinada a la contratación pública, teniendo en cuenta los presupuestos base de liquidación, ascendía a casi el 14% del montante total de los presupuestos de gasto del Sector Público español.

A falta de datos similares para el año 2020 y teniendo en cuenta la situación vivida durante este ejercicio económico, se prevé que la actividad contractual de las Administraciones españolas aumente como consecuencia

⁴ Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación. Ministerio de Hacienda. Informe anual de supervisión de la contratación pública en España. Diciembre de 2020, pp. 29-30.

⁵ Ministerio de Hacienda. Presupuestos Generales del Estado para el año 2019.

de las diferentes medidas utilizadas para paliar los efectos económicos ocasionados por las restricciones establecidas a causa de la pandemia del COVID-19.

Sobre la base de lo expuesto, y dado el principio de eficiencia del gasto público⁶, este trabajo pretende analizar la utilización de los recursos públicos para hacer de la actividad contractual del Sector Público en general, y de modo particular en la Administración local, una herramienta con la que cumplir los objetivos marcados por las políticas públicas nacionales y europeas.

Se trata de determinar los efectos positivos y negativos que la contratación pública puede provocar en el entorno socioeconómico y medioambiental, para así poder decidir sobre cómo y cuándo aplicar estas medidas.

En este sentido, la contratación pública fue una herramienta utilizada con intensidad en la Gran Recesión de 2008, cuya materialización se vio reflejada, en nuestro país, en el Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), dotado de dos grandes fondos, como fueron el Fondo Estatal de Inversión Local en el año 2008 y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local en el año 2010.

El Plan E supuso una inyección en la economía de más de 12.000 millones de euros a través de la contratación pública, que como se deduce de los nombres de ambos fondos, se proyectaron sobre la iniciativa local.

En concreto, para el Fondo Estatal de Inversión Local, el 99,95% de los 8.112 municipios existentes en el año 2008 presentaron proyectos de obra al Ministerio de Hacienda para llevar a cabo la utilización de estos fondos⁷.

No obstante, el Tribunal de Cuentas ha hecho hincapié en que, ante la falta de control de los efectos socioeconómicos generados, puesto que no se pudo saber el alcance real de las medidas de fondos como éste, enmarcados

⁶ 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, 9 de noviembre de 2017, Preámbulo III.

⁷ Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización del Fondo Estatal de Inversión Local, nº 982, 2013, p.13.

en el Plan E, es recomendable que el Ministerio de Hacienda, para futuros proyectos similares, mejore los indicadores y controles⁸.

Actualmente, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, busca orientar de manera eficaz los 140.000 millones de euros que se recibirán de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación «*Next Generation EU*», aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020⁹. Este Plan recuerda al punto de partida del Plan E, siendo necesario aplicar lo aprendido con la ejecución de este último.

Estos fondos servirán para la financiación de proyectos estratégicos, a través de la articulación de varias políticas públicas cuyo nexo común entre todas ellas es una recuperación y crecimiento económico sostenible.

Por lo tanto, atendiendo a la actual situación económica, donde la contratación pública va a suponer una herramienta que puede influir de manera considerable en el entorno socioeconómico y ambiental, resulta necesario articular un sistema por el cual pueda conocerse la forma en que la actividad pública interfiere en la sociedad y el coste presupuestario y fiscal que esto genera.

Son escasos los análisis que, desde un punto de vista global, tienen en cuenta los aspectos estratégicos de la contratación pública, y aún menos aquellos los que inciden en el impacto económico que esta actividad pública genera. Ello constituye una justificación adicional para el presente Trabajo, teniendo en cuenta, además, el momento histórico en el cual nos encontramos, en el que se están destinando de forma masiva fondos públicos a este ámbito como nunca antes se había visto.

Para abordar esta materia se va a utilizar el método técnico-económico, relacionado con el análisis económico del Derecho. Este método se centra en los efectos económicos que pueden generarse por el impacto jurídico, en este caso, del marco normativo de la contratación pública.

⁸ Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización del Fondo Estatal... *ob.cit.*, pp. 43-44.

⁹ CARRILLO DONAIRE, J.A. «Informe normativo: reformas legales de la actividad administrativa para la recuperación económica». *SDP Estudio Legal*, 2021, p. 4.

Tanto las directivas europeas como la LCSP buscan mejorar la asignación de los recursos públicos destinados a la actividad contractual de la Administración, con el objetivo de obtener una rentabilidad ambiental y social.

La contratación pública estratégica tiene, además, el objetivo de hacer posibles los principios constitucionales de la distribución de la riqueza y economicidad de los recursos públicos, lo cual se traduce en un crecimiento económico sostenible y en cubrir las necesidades básicas de todas las personas a través de los servicios públicos.

Ciertos cambios legales producidos con la incorporación de la nueva normativa de contratación pública en la UE han puesto de manifiesto que la eficiencia económica, aunque es un propósito principal, debe ir acompañado de otros objetivos. Ejemplos de ello es la primacía de la relación calidad-precio¹⁰ en las licitaciones públicas sobre la variable precio, el impulso de las PYMEs a través de la contratación pública¹¹ o la obligatoriedad de incluir aspectos cualitativos de carácter medioambiental, social y de innovación en los criterios de adjudicación¹².

Por consiguiente, en este trabajo se va a utilizar la metodología del análisis económico del Derecho, o también conocida como técnico-económico, pero estará complementada con características de otras metodologías, como es el estudio del método comparado, debido al carácter homogeneizador de la normativa de contratación pública en el ámbito del Derecho Comunitario, e incluso, la utilización de la sociología jurídica, ya que gran parte de los comportamientos sociales en el ámbito tributario y económico deben analizarse desde el punto de vista sociológico para entender cómo establecer las estructuras legales sobre las personas que componen dicha sociedad.

Con todo ello, se pretende, más que buscar la afirmación de que la gestión pública en el ámbito de la contratación pública suele estar caracterizada por la ineficiencia en muchos casos, lo cual se acrecienta con ejecución de ésta

¹⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre... *ob. cit.*, preámbulo II.

¹¹ *Ibidem*, preámbulo V.

¹² *Ibidem*, preámbulo II.

por parte de las Administraciones locales, comprender y analizar por qué ocurre, qué efectos negativos genera sobre la economía y la propia Administración Pública, y cómo podrían solucionarse los problemas que quiere atajar la contratación pública estratégica.

De esta manera, este Trabajo de Fin de Máster se estructura en tres capítulos, excluyendo la presente introducción y las conclusiones.

El primero de ellos tiene como objeto establecer el marco jurídico aplicable al tema elegido, haciendo referencia a los recientes cambios legales, en especial, los de inicio del año 2021 con el objetivo de articular un sistema de actividad pública capaz de hacer frente a la actual situación y poder gestionar los fondos europeos para la recuperación económica del país, y en el que las Entidades Locales tienen un papel fundamental.

Se señalan las principales especialidades de la contratación pública en general, y la contratación estratégica en particular, en el ámbito local. Del mismo modo se ahonda en diferentes problemáticas que genera la figura del contrato menor para llevar a cabo esta visión estratégica de la contratación, habida cuenta que se trata de un contrato ampliamente utilizado por las Entidades Locales.

A continuación, se analiza el impacto que genera la contratación pública en el crecimiento económico, y en base a experiencias anteriores, se intenta prever lo que supondrá la implementación actual de los fondos europeos en el marco de la contratación pública estratégica, al igual que el efecto presupuestario y tributario que la inversión pública necesaria para llevarla a cabo puede acarrear, y qué supone ello para las Administraciones locales.

Se pretenden delimitar los efectos negativos que esto produce y si en todo momento está justificada, en términos de eficiencia y eficacia, la intervención pública a través de la actividad contractual.

Y, finalmente, en el último capítulo se aborda la cuestión medioambiental como pieza de la contratación estratégica del Sector Público, así como la posible justificación de su utilización, sobre todo en el ámbito local.

Por último, se presentan unas conclusiones globales.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

La contratación pública estratégica en nuestro ordenamiento jurídico tiene su origen en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010¹³.

Este tipo de contratación sirve como herramienta de intervención en el mercado para buscar la consecución de los objetivos que desarrolla la Estrategia Europa 2020, que se pueden resumir en la obtención de un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹⁴. Estos tres conceptos son definidos en el cuerpo de la Comunicación de la Comisión, construyendo el núcleo de la estrategia que se propone, sobre la base de la comprensión del crecimiento inteligente como aquel basado en el conocimiento y la innovación; el crecimiento sostenible como aquel en el que se utiliza de manera eficiente los recursos; y el crecimiento integrador como aquel que permite que exista un alto nivel de empleo que se materialice en cohesión social, económica y territorial¹⁵.

Estas prioridades, tal como están definidas, no determinan unas medidas concretas para su consecución, más bien establecen un marco para que posteriormente puedan ser puntualizadas en las Directivas Europeas, y sobre todo, en las transposiciones de las legislaciones nacionales.

La Estrategia Europa 2020 surge como respuesta a la crisis iniciada en el año 2008 para establecer un camino a seguir, no solo de cara a la recuperación económica, sino también una vez dejado atrás por completo dicha recesión. De hecho, la propia Comunicación del Consejo de 3 de marzo reprueba y advierte que las medidas tomadas por los Estados para contrarrestar la depresión económica no pueden justificarse y mantenerse en el tiempo de forma permanente, ya que deben asegurar el «autosostenimiento» del sistema financiero y económico para dar paso a

¹³ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010... *ob. cit.*

¹⁴ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea L 94, 28 de marzo de 2014, pp. 65-242, Considerando 2.*

¹⁵ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010... *ob.cit.*, p. 12.

otro tipo de instrumentos políticos que tengan distintas finalidades, en concreto, las establecidas en esta estrategia europea¹⁶.

De facto, la contratación pública estratégica es un instrumento que sirve para alcanzar diferentes objetivos sociales y medioambientales, pero no hay que obviar que también funciona como herramienta en el conjunto de medidas económicas de los Estados miembros¹⁷.

En todo momento, se busca que el crecimiento económico sea sostenible. La sostenibilidad que se propugna no es únicamente que sea respetuosa con ciertos valores, sino también que sea rentable. Cualquier negocio, para poder mantener el impacto que pueda generar en su entorno, debe ser sostenible en el tiempo. En consecuencia, un crecimiento económico sostenible debe ser aquel donde las empresas obtengan suficientes beneficios para poder seguir creciendo y mejorando su entorno. De igual modo, cuanto más beneficio empresarial y personal se produzca, mayor tributación y recaudación para las Administraciones tributarias se va a generar, y mayor posibilidad de actuación pública por parte del Sector Público.

Un crecimiento económico adecuado impulsa no solo un sector concreto, sino que amplía sus beneficios a otros. Todo esto, bien gestionado, puede instaurar un entorno en el que los diferentes agentes económicos se beneficien mutuamente. Es decir, lo que un agente realiza podrá generar externalidades positivas, por lo que esto debe ser tenido en cuenta desde la contratación pública, y es por ello que forma parte de la actuación estratégica.

No obstante, el crecimiento económico no debe producirse a costa de cualquier externalidad. La contratación del Sector Público es esencial para fomentar la utilización de nuevas tecnologías, la aplicación de la innovación y de la mejora social y medioambiental, que en el medio y largo plazo se traducen en un mayor beneficio empresarial.

¹⁶ *Ibidem*, p. 28.

¹⁷ *Ibidem*, p. 3.

Aunque el crecimiento económico puede parecer que tenga un papel más secundario en este ámbito, es el motor de todo el proceso del crecimiento sostenible, y de ahí su estudio en este trabajo.

Al fin y al cabo, el desarrollo sostenible, que engloba todo lo presentado, es el eje principal de la contratación pública estratégica, de manera que la explotación de recursos, inversiones, orientación tecnológica y reformas institucionales se realicen de «forma racional, justa, participativa, balanceada y armónica para satisfacer las necesidades fundamentales de la población [...] y de la generación actual y de las futuras»¹⁸.

A ello se suma, desde el nivel de la UE, el Pacto Verde Europeo, el cual busca obtener un «crecimiento económico sostenible e integrador»¹⁹, lo que, claramente, conecta con el objeto de la Estrategia Europa 2020, y en consecuencia, afecta a la contratación pública estratégica.

A través de este Pacto se articulan una serie de medidas de transición ecológica para mejorar la competitividad y eficiencia de la economía, aplicando nuevas tecnologías y soluciones innovadoras. Para ello, se implementa el Fondo de Transición Justa con un montante total de 7,5 mil millones de euros²⁰. En este último sentido, a fin de conseguir que en el año 2050 el continente sea climáticamente neutro²¹ hace falta que tanto la iniciativa pública como la privada estén presentes, para así poder realizar las inversiones necesarias. En consecuencia, la contratación pública es una herramienta imprescindible para obtener un desarrollo sostenible por medio de la inversión en innovación y nuevas tecnologías.

¹⁸ RAMÍREZ, P. y GONZÁLEZ, P. «Diccionario de ciencias ambientales y desarrollo sustentable». *Los Libros de El Nacional*. Colección Minerva, núm. 28, 2005, p. 113.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, denominada «El Pacto Verde Europeo» [COM (2019) 640 final].

²⁰ PEIRÓ BAQUEDANO, A.I. y JARAMILLO VILLACÍS, A.L. «El Pacto Verde Europeo: La política climática es la nueva estrategia de crecimiento en Europa». *Observatorio de Contratación Pública*. 23 de noviembre de 2020.

²¹ Esta es una de las metas fundamentales del Pacto Verde Europeo, que tiene su origen en Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de 28 de noviembre de 2018, denominada «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» [COM (2018) 773 final].

2.1. Contexto y evolución de la contratación pública estratégica en la Unión Europea y en España

La aplicación concreta de lo establecido en la Estrategia Europa 2020 se materializa en tres Directivas Europeas²². Esta nueva generación de directivas en el ámbito de la contratación del Sector Público establece un marco más flexible para la contratación, en el sentido de simplificar los procedimientos y mejorar la incorporación de las PYMEs a las licitaciones públicas, al mismo tiempo que se mejora la transparencia, la eficiencia del gasto público y se apuntalan objetivos de índole social a través de las políticas públicas²³.

La Directiva 2014/24/UE²⁴, determina la necesidad de garantizar el uso eficiente de los fondos públicos²⁵, como asunto a resolver tras la crisis de 2008.

El problema de la deuda pública generado en el antiguo continente hizo temblar al euro y conllevó una serie de medidas contundentes para frenar al aumento del déficit público en los Estados miembros.

De un lado, estas exigencias se tradujeron, en España, en la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, la segunda de las dos únicas reformas llevadas a cabo hasta el día de hoy desde la aprobación de la actual Carta Magna. En la sinopsis de este precepto constitucional se detalla que ésta fue llevada a cabo según las necesidades de la Unión Económica y Monetaria Europea ante el acuciante problema de deuda pública que se vivía en gran parte de los países europeos.

Tras esta reforma ejecutada por el procedimiento de urgencia y a lectura única a escasas semanas de finalizar la IX Legislatura, en abril del año 2012 es aprobada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

²² Las Directivas 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; 2014/24/UE, sobre contratación pública por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; y 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

²³ Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010... *ob.cit.*, p. 3.

²⁴ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación... *ob.cit.*

²⁵ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación... *ob.cit.*, Considerando 2.

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Con esta Ley Orgánica, basada en el ahora principio constitucional de estabilidad presupuestaria, se busca frenar el desajuste de las cuentas públicas y dar mayor confianza a los inversores en la economía española²⁶.

Este es uno de los primeros y principales hitos normativos donde se comienza a introducir la idea de la sostenibilidad, en este caso, en el ámbito presupuestario y financiero.

De otra parte, y en el nivel europeo, la Directiva 2014/24/UE sienta las bases de la contratación pública estratégica, estableciendo en su artículo 18.2 que serán los Estados miembros los que tomarán las medidas de ejecución de la actividad contractual pública para que los operadores económicos cumplan con las obligaciones medioambientales, sociales y laborales que se establezcan en el Derecho comunitario, Derecho nacional, convenios colectivos y Derechos internacional que enumera el anexo X de esta misma norma, donde se recogen diferentes convenios de la Organización Internacional del Trabajo y otros de índole medioambiental. De esta forma, la contratación se pone al servicio del logro de objetivos diversos con los que, asimismo, proporcionar una salida a la situación de crisis.

Esta Directiva junto a las otras que se aprueban en materia de contratación, buscan que, en base a un núcleo común, cada Estado miembro realice las transposiciones correspondientes, dando cabida a las peculiaridades de cada país. Dicha circunstancia se refleja en el considerando 95 de la Directiva citada, en cuya virtud no se imponen unos requisitos medioambientales, sociales y de innovación de carácter general y obligatorios²⁷, dando cabida a las circunstancias de cada Estado miembro.

Aun así, la Directiva armoniza la contratación pública europea en el momento en que obliga a implementar la contratación estratégica, pero da libertad para que su aplicación concreta se lleve a la práctica por parte de

²⁶ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, 30 de abril de 2012.

²⁷ BLANCO LÓPEZ, F. «La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, p. 141.

cada uno de los Estados miembros, a través de la transposición de esta norma.

Tanto el artículo 90.1 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como el artículo 51.1 de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, establecían como plazo máximo de transposición de ambas Directivas al derecho interno de cada Estado miembro el 18 de abril de 2016. Aun así, la LCSP fue aprobada el 19 de octubre de 2017²⁸, publicándose en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 9 de noviembre de 2017 y entrando en vigor cuatro meses más tarde, el 9 de marzo de 2018, exceptuando aquellos artículos dedicados a los órganos consultivos, cuya entrada en vigor se produjo al día siguiente de su publicación en el BOE.

Es la LCSP la que traspone ambas Directivas comunitarias, aunque no eran las únicas que establecían el marco de la contratación pública en la UE. Existe una tercera, la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, que no llegó a trasponerse hasta principios del año 2020, a través del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la UE en el ámbito de la contratación pública (Real Decreto-ley 3/2020), y tras la interposición de dos recursos por parte de la Comisión Europea ante el Tribunal de Justicia de la UE, en diciembre de 2017, proponiendo una multa diaria al Estado español de 123.928,64 euros, hasta el momento en el cual se traspusiera la norma al derecho interno²⁹.

Estas transposiciones al derecho interno español supusieron, al mismo tiempo, la derogación de la normativa de contratación vigente hasta el momento. La LCSP venía a derogar el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

²⁸ FELIÚ GIMENO, J.M. «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente». *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, p. 58.

²⁹ FELIÚ GIMENO, J.M. «La nueva regulación de la contratación en los sectores especiales. Novedades del Real Decreto Ley 3/2020». *Observatorio de Contratación Pública*. 16 de marzo de 2020.

Contratos del Sector Público, mientras que el Real Decreto Ley 3/2020 buscaba actualizar la normativa de contratación pública en ciertos sectores, sustituyendo a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Junto a estas dos principales normas reseñadas, hay que hacer referencia, en el marco de la contratación pública, a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad, con un menor impacto en la contratación pública estratégica; y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en el cual únicamente se derogaron aquellos preceptos que contradecían a la LCSP.

Ahora bien, este marco normativo de la contratación del Sector Público se ha visto fuertemente reformado a raíz de las circunstancias acontecidas con la pandemia del COVID-19 durante el año 2020.

A partir del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se suspendieron los plazos para la tramitación de los procedimientos, se presentaron opciones para suspender o ampliar los plazos de contratos públicos en ejecución e indemnización al contratista y se presentaron contratos de emergencia para la gestión de la crisis sanitaria, así como otras medidas presentadas en el artículo 34 de dicho Real Decreto.

Independientemente de la aplicación de estas medidas establecidas de forma excepcional, a lo largo del año 2020 se han modificado diversos preceptos de la LCSP en materia de contratos menores, procedimientos abiertos y abreviados o simplificación y desarrollo de la ejecución de los fondos *Next Generation*, entre otros, a través de diferentes normas jurídicas.

Destacan el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que introdujo la Directiva 2014/25/UE³⁰, pero que al mismo tiempo modificó el artículo 118

³⁰ Real Decreto-ley 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

LCSP, relativo a los contratos menores; la Ley 11/2020, de 30 de noviembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021³¹, que introduce mediante su Disposición Final 40 modificaciones en diversos preceptos de la LCSP; o el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³², con una especial repercusión en las especialidades de gestión administrativa para simplificar la ejecución de los fondos *Next Generation*.

En definitiva, la LCSP ha sido una norma que se ha visto alterada como consecuencia de la situación generada por la pandemia y toda la respuesta posterior, siendo clave para la instrumentalización de las medidas de contención, tanto sociales, económicas y sanitarias del COVID-19. Demostrando así su carácter estratégico en el marco público.

De hecho, con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos en la sociedad y en los mercados por parte del COVID-19, la UE ha planteado un sistema de ayudas a los Estados miembros, conocido como el fondo de recuperación *Next Generation EU*, cuyo propósito es asignar recursos económicos adicionales a los países para establecer una reconstrucción guiada hacia unas metas concretas.

Es decir, aprovechando la inestabilidad socioeconómica generada por la crisis sanitaria, dirigir la recuperación hacia uno de los seis pilares que presenta el Plan de Recuperación para Europa, dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE, que es el elemento central de los fondos *Next Generation*. Estos seis ámbitos estratégicos hacia los que se deben dirigir los fondos son la transición ecológica, la transformación digital, el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la cohesión

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 31, 5 de febrero de 2020.

³¹ Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 341, 31 de diciembre de 2020.

³² Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 341, 31 de diciembre de 2020.

social y territorial, la salud y la resiliencia y las políticas para la próxima generación, incluidas la educación y el desarrollo de las capacidades³³.

Estos ámbitos estratégicos son muy parecidos a los ya presentados por la Estrategia Europa 2020, buscando ese crecimiento inteligente, sostenible e integrador apuntado años atrás en la Comunicación del Consejo de 3 de marzo de 2010.

Para llevar a cabo los objetivos de estos fondos los Estados miembros deben adaptar sus normas jurídicas, sobre todo de cara a mejorar la eficacia y gestión de los fondos. En gran parte, la actual normativa de contratación pública ya evidencia estas necesidades de eficiencia del gasto público y utilización de las licitaciones públicas como instrumentos estratégicos que impacten beneficiosamente en el ámbito social y económico. Como ya se ha planteado, desde la importante reforma constitucional para aplicar el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se empiezan a aplicar medidas estratégicas en el derecho español para así buscar un crecimiento sostenible.

En el caso de España, esta adaptación normativa se ha puesto en práctica a través de un régimen especial, materializado en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo Capítulo III del Título IV se dedica a las especialidades en materia de contratación pública.

Por consiguiente, la contratación pública estratégica muestra su importancia en estos momentos de recuperación posteriores a la pandemia, siendo la pieza clave de la puesta en práctica del Plan de Recuperación y Resiliencia de la UE, y sobre todo, de los fondos *Next Generation EU*.

Además de las dos principales normas de la contratación del Sector Público español que trasponen las tres directivas europeas y las otras normas comentadas en materia de contratación, existen diferentes normas jurídicas

³³ Artículo 3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75.*

de otros ámbitos que afectan a la contratación estratégica del Sector Público.

Un reciente ejemplo de ello es la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, la cual introduce en su artículo 31 la obligatoriedad de incorporar a la contratación pública de «manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato», debiendo figurar en el pliego correspondiente³⁴.

Este artículo, donde se establecen diversos criterios de adjudicación y prescripciones técnicas concretas, viene a precisar lo establecido en el artículo 3 LCSP.

La innovación necesaria para buscar soluciones que aplicar a esta transición ecológica, también está prevista en la normativa de contratación. El artículo 2.22 de la Directiva 2014/24/UE define a la innovación como un producto, servicio o proceso nuevo o significativamente mejorado, especificando que sirve para «ayudar a resolver desafíos de la sociedad o a apoyar la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

La innovación y el crecimiento sostenible están conectados según el derecho europeo, el cual delimita cuándo es innovación, es decir, cuándo busca resolver ciertos aspectos tasados según los planes de la UE.

En España, la innovación en la contratación pública se articula a través de la figura de la compra pública innovadora, la cual busca que no sean únicamente los operadores económicos privados los que avancen en este campo dejando atrás a los usuarios del Sector Público. Se ofrece a las organizaciones privadas compartir riesgos y costes, a la par que beneficios. De esta forma, se utiliza la contratación pública, con la herramienta de la innovación, como motor económico³⁵.

³⁴ VÁZQUEZ MATILLA, F.J. «La necesidad de incorporar aspectos ambientales y de sostenibilidad energética en los contratos públicos. ¡Nueva Ley! 7/2021 de Cambio climático y transición energética». 31 de mayo de 2021.

³⁵ VÁZQUEZ MATILLA, F.J. «Desde España: la compra pública de innovación». 8 de septiembre de 2017.

En resumen, «la compra pública de innovación es una actuación administrativa de fomento de la innovación, orientada a potenciar el desarrollo de soluciones innovadoras desde el lado de la demanda, a través del instrumento de la contratación pública»³⁶.

Pero dicha innovación no está únicamente respaldada por la LCSP, sino que su régimen jurídico se amplía a la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, cuyo artículo 43.3 establece que se «impulsará la contratación pública de actividades innovadoras». Además, una vez más, y esta vez en el derecho interno español, se alinean las ideas de la innovación y el desarrollo sostenible, cuando en este mismo precepto, se establece que este tipo de contratación pública se fomentará de acuerdo con lo señalado en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

En todo momento, la innovación y la transición ecológica van de la mano en el ámbito de la contratación pública, siendo piezas clave de la aplicación estratégica de ésta.

Al mismo tiempo, se pretende que a dicha innovación pueda incorporarse cualquier persona, tanto física como jurídica, sin importar su tamaño. De aquí nace otro apartado fundamental de la contratación pública estratégica, que es la participación de las PYMEs, a las que se quiere otorgar un papel fundamental en el desarrollo económico sostenible que se ha mencionado. En este sentido, hay que insistir en que el sector empresarial es desde el que se «manifiesta la capacidad productiva y nace la capacidad innovadora que trae consigo el crecimiento y desarrollo sostenible de un país»³⁷.

Así, según datos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo³⁸, a 31 de enero de 2020, el 99,83% de las empresas españolas son Pequeñas y Medianas, destacando que el 54,36% del global de las empresas son PYMEs

³⁶ ALMONACID, V. «La Compra Pública Innovadora en la Ley de Contratos del Sector Público». 12 de febrero de 2018.

³⁷ CANÓNICO SARABIA, A.M. «La contratación pública estratégica. Con especial referencia al acceso de las pymes en las compras públicas». Tesis doctoral. Universidad de La Coruña: La Coruña, 2018, p. 115.

³⁸ Dirección General de Industria y de la pequeña y mediana empresa: cifras PyME. Datos enero 2020.

sin asalariados, lo que equivaldría a trabajadores autónomos sin empleados a su cargo³⁹.

En la UE no cambian tanto las estadísticas, ya que en el conjunto de los Estados miembros las PYMEs constituyen el 99% de las empresas⁴⁰.

Debido a la importancia de este tipo de organizaciones en el tejido productivo europeo y español, deben tener una consideración especial en la actividad contractual de las Administraciones Públicas, ya que, aunque sean el tipo de empresa mayoritario en los sistemas productivos, no son los que tienen mayor capacidad de incorporarse a las licitaciones públicas, pudiendo, el Sector Público, perder las características innovadoras que este tipo de sociedades pueden aportar⁴¹, no se puede discutir que una gran empresa tendrá mayor facilidad para desarrollar las propuestas a la hora de presentarse a una licitación pública, así como contar con mayores posibilidades en el caso de encontrarse ante contratos de gran envergadura.

Sin embargo, la incorporación de las PYMEs a las compras públicas genera mayor competencia en la obtención de los contratos públicos, que en última instancia favorece la presentación de propuestas con mejores relaciones de calidad y precio⁴², una premisa propugnada por la nueva generación de directivas europeas en el marco de la contratación.

Por estas razones, la Directiva 2014/24/UE establece un mandato para adaptar los procedimientos de contratación pública a las capacidades de las PYMEs, aplicándose el Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYMEs a los contratos públicos⁴³.

³⁹ Se considera gran empresa a aquella que supera los 250 empleados, mediana a aquella que da entre 50 y 249 empleos, pequeña empresa en la cual trabajan entre 10 y 49 personas y microempresas a las cuales tienen en nómina entre 1 y 9 trabajadores.

⁴⁰ GOUARDÈRES, F. «Las pequeñas y medianas empresas». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2021.

⁴¹ La propia exposición de motivos de la Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, explica la importancia de este tipo de organizaciones en el tejido empresarial español, y sobre todo, su capacidad de adaptación a los cambios producidos en los ciclos económicos y su importante papel en la generación de riqueza de una sociedad.

⁴² CANÓNICO SARABIA, A.M. «La contratación pública... *ob. cit.*, p. 129.

⁴³ Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 25 de junio de 2008, denominado «Código Europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos» [SEC (2008) 2193].

2.2. Especialidades de la contratación pública local

En este contexto, la LCSP en sus disposiciones adicionales segunda y tercera, detalla las características de la contratación de las Entidades Locales, evidenciando sus especialidades. En este sentido, puede destacarse lo siguiente:

En primer lugar, el artículo 61.1 LCSP establece que el órgano de contratación es el representante del Sector Público en la relación contractual, el cual tiene atribuida la facultad de celebrar contratos públicos en su nombre, pudiendo ser éste unipersonal o colegiado, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria. Para el caso de las Entidades Locales, la disposición adicional segunda (DA2ª) de la LCSP establece que esta competencia se le atribuye al Alcalde o Presidente⁴⁴, al Pleno⁴⁵ o a la Junta de Gobierno Local⁴⁶ en función del tipo de contrato, su cuantía y la consideración o no de la entidad como municipio de gran población, en el caso de tratarse de un municipio.

Para el caso de las Juntas de contratación, que vienen a ser órganos de contratación de carácter colegiado, su constitución en las Entidades Locales es potestativa, lo cual no difiere del caso de la Administración General del Estado, donde su constitución tampoco es obligatoria.

Para diferentes organismos del Sector Público estatal y de la Seguridad Social, estas Juntas de contratación podrán constituirse y actuarán como órganos de contratación para contratos de obras de reparación simple y de conservación y mantenimiento, para contratos de suministros de bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, para contratos de servicios no

⁴⁴ «Respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros [...]» (DA2ª.1 LCSP).

⁴⁵ «Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde o Presidente de la Entidad Local, conforme al apartado anterior» (DA2ª.2 LCSP).

⁴⁶ «En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo» (DA2ª.4 LCSP).

declarados de contratación centralizada, y para contratos de suministros y servicios diferentes a los atribuidos a la competencia de la Junta de los dos tipos anteriormente comentados que afecten a más de un órgano de contratación⁴⁷.

En el caso de las Entidades Locales, las Juntas de contratación actuarán también como órganos de contratación para los contratos de obras de reparación simple y de conservación y mantenimiento, y para contratos de suministros de bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, añadiéndose la posibilidad de utilizarse también para los contratos de servicios cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios de la Entidad, o cuando superándolos, las acciones estén previstas en el presupuestos del ejercicio correspondiente y se realicen de acuerdo a las bases de ejecución fijadas⁴⁸.

En las Administraciones locales es el Pleno quien acuerda la constitución de dichas Juntas de contratación, a la vez que determinan su composición, con el límite de incluir a la Secretaría o titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación y a la Intervención⁴⁹. En este caso, la discrecionalidad y adaptabilidad es mayor que la que se puede obtener a nivel estatal, ya que no dependerán de los establecido reglamentariamente, sino que cada Entidad Local podrá ajustar las Juntas de contratación a sus necesidades.

Por otro lado, como «órgano de asistencia técnica especializada»⁵⁰, se encuentran las Mesas de contratación, los cuales son órganos colegiados cuyas funciones son la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento previo de los requisitos establecidos en los artículos 140 y 141 LCSP, la valoración de las proposiciones de los licitadores, la propuesta sobre calificación de ofertas anormalmente bajas, la propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato, y en el caso de los procedimientos restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, la selección de los

⁴⁷ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos... *ob. cit.*, art. 323.4.

⁴⁸ *Ibidem*, art. DA2^a.5.

⁴⁹ *Ibidem*, art. DA2^a.5.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 326.2.

candidatos cuando se delegue por el órgano de contratación⁵¹. En suma, se encarga de valorar las proposiciones de los licitadores, proponiendo al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor del que presente una mejor oferta.

En las Corporaciones locales la Mesa de contratación estará presidida por un miembro o funcionario de dicha Corporación. Además, actuarán como vocales la Secretaría o titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Entidad, la Intervención o titular del órgano que tenga atribuida la función de control económico-presupuestario y aquellos otros que se designen por el órgano de contratación, con la limitación de que deben ser personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Administración o miembros electos de la misma. Podrán incorporarse personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionario de carrera suficientemente cualificados y se acredite así en el expediente.

El número de vocales no podrá ser inferior a tres y los miembros electos que formen parte de la Mesa no podrán suponer más de un tercio del total. De la misma forma, un funcionario de la Corporación será designado para la Secretaría de la Mesa.

La composición de la Mesa de contratación se publicará en el perfil del contratante del órgano de contratación, pudiéndose constituirse Mesas de contratación permanentes⁵².

Por su parte, el artículo 146 LCSP establece la forma de valorar los criterios de adjudicación de los contratos, indicando en su segundo párrafo que para los procedimientos de adjudicación abierto o restringido la valoración de los criterios que conlleve un juicio de valor a la hora de cuantificarlos, se realizarán por un comité formado por expertos con una cualificación apropiada. Para el caso de las Entidades Locales, este comité de expertos «podrá estar integrado por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate»,

⁵¹ *Ibidem*, art. 326.2.

⁵² *Ibidem*, art. DA2ª.7.

añadiéndose que entre este personal debe figurar un técnico jurista especializado en contratación pública⁵³.

Por otra parte, en el Capítulo V del Título I del Libro Primero de la LCSP se regula el recurso especial en materia de contratación, como recurso potestativo de naturaleza administrativa que puede interponerse contra actos concretos de un procedimiento de contratación pública. Su resolución se realiza por órganos especializados e independientes, los cuales se establecen en función del tipo de Administración territorial, y pondrá fin a la vía administrativa.

El órgano especializado e independiente a nivel funcional para conocer y resolver este tipo de recurso administrativo en la Administración General del Estado es el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que está adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública y está compuesto por una Presidencia y al menos cinco vocales⁵⁴.

Para las Comunidades Autónomas, la competencia para resolver estos recursos se establece en sus respectivas normas, debiendo crearse un órgano independiente⁵⁵. Existe la posibilidad de que estas Administraciones autonómicas atribuyan la competencia de resolver los recursos especiales de contratación al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, debiendo para ello celebrarse el correspondiente convenio con la Administración General del Estado⁵⁶. De la misma forma que las Comunidades Autónomas podrán actuar las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla⁵⁷.

En lo relativo a las Entidades Locales, la competencia para resolver este tipo de recursos dependerá de lo establecido en las normas de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando dichas Administraciones autonómicas tengan atribuida la competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación. Si no existiera normativa autonómica, la competencia para resolver estos recursos corresponderá al

⁵³ *Ibidem*, art. DA2ª.8.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 45.1.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 46.1.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 46.2.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 46.3.

mismo órgano que la Comunidad Autónoma donde se integre la Corporación Local.

Hay que añadir que los municipios de gran población y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que resuelva estos recursos. El competente para su constitución será el Pleno de estas Entidades Locales. Además, los municipios podrán atribuir la competencia de resolver el recurso especial de contratación al órgano creado por la Diputación Provincial a la que pertenezcan⁵⁸.

En este desarrollo legislativo se puede observar cómo la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación dependerá del tipo de Entidad Local (municipio de régimen común, municipio de gran población o Diputación Provincial), así como de las decisiones de desarrollo normativo por parte de la Comunidad Autónoma, ya que esto influirá en la existencia de un órgano especializado o de un convenio con la administración estatal para conocer si el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es el competente en la materia. Todo ello presenta un panorama heterogéneo y descentralizado, pero donde tanto la Administración autonómica como las Diputaciones Provinciales juegan un papel fundamental, ya que de ellos dependerá el órgano que resuelve este tipo de recursos para los municipios de régimen común.

Finalmente, en relación con los municipios de régimen común, el artículo 228 de la LCSP establece las normas de creación de centrales de contratación por parte de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Este sistema de centralización de la contratación de obras, servicios y suministros podrá crearse a nivel local por acuerdo del Pleno de la Corporación⁵⁹, o por el contrario podrán adherirse, mediante el correspondiente acuerdo, al sistema estatal de contratación centralizada, a los sistemas centrales de contratación de las Comunidades Autónomas y a los sistemas centrales de contratación de otras Entidades Locales, así como

⁵⁸ *Ibidem*, art. 46.4.

⁵⁹ *Ibidem*, art. 228.2.

cualquier otra entidad del Sector Público incluida en el ámbito de aplicación de la LCSP⁶⁰.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 228 de la LCSP, existe también la posibilidad de que las Entidades Locales puedan adherirse a las centrales de contratación que creen las asociaciones de Entidades Locales de la Disposición Adicional quinta⁶¹ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, o las creadas por la Administración General del Estado⁶².

Para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes existe la posibilidad de licitar contratos no sujetos a regulación armonizada de concesión de servicios que supongan la gestión de dos o más servicios públicos diferentes, siempre y cuando la anualidad media del contrato no supere los 200.000 euros y el órgano de contratación justifique en el expediente esta necesidad objetiva de proceder a la gestión unificada de los servicios⁶³.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 228.3.

⁶¹ «1. Las Entidades Locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones [...].

3. [...] Las asociaciones de Entidades Locales podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en el artículo 206 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en los mismos términos que las Entidades Locales.

Conforme a lo previsto en el artículo 203 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas asociaciones podrán crear centrales de contratación. Las Entidades Locales a ellas asociadas, podrán adherirse a dichas centrales para aquéllos servicios, suministros y obras cuya contratación se haya efectuado por aquéllas, de acuerdo con las normas previstas en ese Texto Refundido, para la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.

4. Las asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación en todo el territorio ostentarán la representación institucional de la Administración local en sus relaciones con la Administración General del Estado» (DA5ª Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

⁶² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos... *ob. cit.*, art. DA3ª.10.

⁶³ *Ibidem*, art. DA3ª.11.

2.3. La contratación pública estratégica en el ámbito local: especial referencia a la contratación menor

En el estadio de las Entidades Locales se pueden encontrar casos muy heterogéneos. En España existen 8.131 municipios, de los cuales, únicamente 63 tienen más de 100.000 habitantes y sólo 149 más de 50.000 habitantes⁶⁴.

Junto a estos municipios, hay que tener en cuenta la existencia de 38 Diputaciones Provinciales, 7 Cabildos Insulares⁶⁵, 4 Consejos Insulares⁶⁶, 3 Diputaciones Forales⁶⁷ y 6 Comunidades Autónomas uniprovinciales⁶⁸.

Esta situación debería tenerse en cuenta a la hora de articular la normativa de contratación pública, ya que la falta de homogeneidad de recursos públicos entre las Administraciones locales puede dar lugar a una aplicación dispar de la contratación pública estratégica.

De esta forma, hay que hacer una diferenciación entre dos tipos de Entidades Locales: las Pequeñas y Medianas Entidades Locales (PYMEL)⁶⁹ y las que no lo son. Sobre esta distinción, debe destacarse que uno de los principales problemas que se observan en estas Entidades locales de menor tamaño es el uso del contrato menor, que puede estar en el origen de los problemas concretos de la contratación estratégica en el ámbito local:

La contratación menor se encuentra regulada fundamentalmente en el artículo 118 LCSP, modificado de forma radical por el Real Decreto-ley 3/2020⁷⁰ y que hasta dicha reforma ha generado una interpretación

⁶⁴ Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos del registro de Entidades Locales.

⁶⁵ El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife.

⁶⁶ Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

⁶⁷ Vizcaya, Guipúzcoa y Álava.

⁶⁸ Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid y Región de Murcia.

⁶⁹ Las PYMEL son aquellas Entidades Locales (municipios, provincias e islas) con una población inferior a 20.000 habitantes. En España, el 95% de los municipios (7.714) son PYMEL. Este término fue acuñado por José Miguel Carbonero Gallardo en el VII Congreso de Contratación Pública de Cuenca en 2018.

La cifra de 20.000 habitantes no es aleatoria, ya que según el artículo 36.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia propia de la Diputación o entidad equivalente la prestación de los servicios de Administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a este número.

⁷⁰ Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes... *ob. cit.*

distinta, en función de la Junta Consultiva de Contratación a la que se haya hecho una consulta concreta.

Con anterioridad al Real Decreto-ley citado, el artículo 118.3 LCSP impedía adjudicar más de un contrato con similar objeto al mismo contratista en un ejercicio presupuestario. La disputa sobre esta limitación de los contratos que se pueden adjudicar al mismo contratista fue disparmente interpretada por diferentes Juntas Consultivas, generándose dos posiciones diferenciadas.

Por un lado, la Junta Consultiva de Contratación del Estado concibe que es posible adjudicar diferentes contratos menores a un mismo contratista, sean o no de la misma tipología o hayan superado el umbral establecido originalmente en el artículo 118.3 LCSP, siempre y cuando se corresponda a un objeto contractual diferente o no constituya una misma unidad funcional. A esta idea se le unieron otras Juntas Consultivas de Contratación autonómicas, como la de Canarias, Cataluña, Galicia, Valencia y Andalucía.

Esta postura era defendida con el argumento de que la finalidad del artículo 118.3 LCSP era evitar la división del objeto del contrato, por lo que si no se percibe una fragmentación fraudulenta no existen motivos para aplicar las limitaciones de contratar con el mismo adjudicatario mientras las prestaciones estén separadas y se correspondan con unidades operacionales diferentes.

En contraposición, la Junta Consultiva de Contratación autonómica de Aragón, así como la de Madrid y del País Vasco, realizan una interpretación literal de este artículo oponiéndose a que se adjudiquen a un mismo licitador más de un contrato menor que supere los umbrales económicos establecidos, independientemente del objeto contractual⁷¹.

Estas interpretaciones y esta falta de homogeneización de los límites a los contratos menores se tradujeron en un escenario de inseguridad jurídica,

⁷¹ FURIÓ DURÁN, V. «Las entidades locales menores y la ley de contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP». *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinario de marzo, 2019, pp. 29-33.

afectando de manera directa a los posibles adjudicatarios de las PYMEL, los cuales en su mayoría se componen de pequeñas empresas y autónomos.

Esta disputa fue zanjada en el momento en que el Real Decreto-ley 3/2020 modificó el artículo 118.3 LCSP, atribuyendo esta reforma a razones de «seguridad jurídica»⁷². Con ello, la norma se alteró posicionándose en el bloque que planteaba una interpretación más laxa del artículo 118.3 LCSP original, la premisa defendida por la Junta Consultiva de Contratación del Estado.

En virtud de toda esta confrontación administrativa y jurídica sobre la aplicación original de las limitaciones del contrato menor al implementarse la LCSP se ha creado un marco que afecta de manera considerable a la articulación de la contratación pública estratégica.

Por un lado, hay que analizar el porqué del uso excesivo de esta forma contractual por parte de las PYMEL, ya que este debería enfocarse a «la adquisición de prestaciones de menor cuantía y que respondan a necesidades excepcionales y sobrevenidas no planificadas»⁷³. De esta forma, un uso recurrente de estos contratos puede denotar una falta de planificación de la contratación pública.

El artículo 28.4 LCSP establece que las entidades del Sector Público, donde se incluyen las Entidades locales, programarán la actividad de la contratación pública desarrollada en el ejercicio presupuestario o en periodos plurianuales, dando a conocer su plan de contratación de forma anticipada. Este requisito es potestativo en los contratos que no están sometidos a regulación armonizada⁷⁴, por lo que quedan excluidos de este

⁷² Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes... *ob. cit.*, Preámbulo X.

⁷³ FURIÓ DURÁN, V. «Las entidades locales menores y la ley... *ob. cit.*, p. 37.

⁷⁴ Los contratos sometidos a regulación armonizada están regulados en la Sección 2ª del Capítulo II del Título Preliminar de la LCSP. El artículo 19 LCSP establece una definición general que se complementa con los artículos siguientes, pero de manera resumida, los contratos sometidos a regulación armonizada pueden concentrarse en aquellos contratos públicos típicos, que calculados en función de lo establecido en el artículo 101 LCSP tengan una cuantía igual o superior a los establecidos en los artículos posteriores, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Son también considerados como tal los contratos subvencionados por poderes adjudicadores detallados en el artículo 23, y se excluyen los establecidos en el artículo 19.2 LCSP.

deber la gran parte de los contratos públicos⁷⁵, en tanto en cuanto se sitúan en su mayoría por debajo de los umbrales de la contratación armonizada. Sin duda, la imposición de la obligación de realizar estos planes de contratación podría evitar que muchas actuaciones públicas dejen de ser sobrevenidas.

En contraposición con lo anterior, se encuentra el principio básico de la contratación pública estratégica de la intervención de las PYMEs en las licitaciones públicas. Éstas, ante su menor capacidad para el acceso a contratos públicos pueden verse favorecidas con los contratos menores, dado que los trámites son más ágiles y el procedimiento no es tan tedioso, al no necesitar preparar unos pliegos y presentar una oferta, muchos autónomos y pequeñas empresas tienen acceso a la contratación del Sector Público en condiciones que no podrían si se tratase de un procedimiento abierto. Para que éstas pudieran participar en un procedimiento contractual abierto a través de medios electrónicos necesitarían de una formación tecnológica y administrativa, o en caso contrario, de una inversión, que en muchas ocasiones no está a su alcance, por el coste de oportunidad que supondría⁷⁶.

La contratación pública estratégica tiene un fuerte impacto económico, sobre todo en el ámbito de las PYMEs, ya que busca que su irrupción en la contratación sea cada vez mayor. Pero, como se ha especificado, la dificultad para que las PYMEs más pequeñas o con menores recursos puedan incorporarse a la contratación pública se ve solventada en ciertas ocasiones a través de la contratación menor.

De otra parte, esta contratación menor, debido a sus inferiores controles frente a un procedimiento contractual de carácter abierto, puede generar mayores dudas sobre las garantías de transparencia y publicidad, principios también fundamentales en la contratación pública.

⁷⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. «La Ley de Contratos del Sector Público y entidades locales: la exigencia de planificación de la contratación». *Unión Europea en el contexto de los Tratados de nueva generación: entre reforma institucional y protección social*, 2018, p. 247.

⁷⁶ FURIÓ DURÁN, V. «Las entidades locales menores y la ley... *ob. cit.*, pp. 36-37.

Sin duda, es prioritario buscar una solución a la confrontación entre estos principios, que se da de forma más intensa en el ámbito de las Administraciones locales.

Por todo ello, hay que analizar si las PYMEs se benefician de las nuevas circunstancias establecidas por la LCSP, que introduce la Administración electrónica como una nueva oportunidad, puesto que ello puede constituir la barrera principal de la introducción de muchas PYMEs en el ámbito de la contratación pública.

La normativa en contratación debe ir acompañada de herramientas y recursos para poder permitir el desarrollo de la contratación estratégica; sin embargo, estos recursos no deben ir enfocados únicamente al ámbito público, sino que deben tener una repercusión en el ecosistema privado para poder garantizar que las PYMEs tengan las herramientas y conocimientos para concurrir a las licitaciones.

Quizás, una forma de que esto pueda llevarse a cabo, más allá de posibles ayudas económicas a organizaciones privadas para una correcta transformación digital que repercuta en mayores beneficios a largo plazo, y por lo tanto, unos mayores ingresos tributarios, es la posibilidad de ofrecer una asesoría integral y práctica por parte de las Administraciones Públicas para poder participar en la contratación pública a aquellas empresas que demuestren no tener los suficientes recursos. Se trataría de una formación continua sobre las herramientas disponibles para introducirse en el marco de la contratación, así como un acompañamiento personalizado donde se ponga en práctica los conocimientos adquiridos:

«La contratación electrónica es un buen argumento para la transparencia, pero traducido en la realidad supone un coste más para las pymes y microempresas locales»⁷⁷, es por ello, que la única forma de preservar tanto la transparencia como el acceso de las PYMEs a la contratación, es eliminar la barrera que evita que éstas participen en los procedimientos, a través de un servicio adecuado para mejorar las competencias digitales y administrativas de las empresas que quieren participar en las licitaciones

⁷⁷ *Ibidem*, p. 37.

públicas, evitando que sean los contratos menores los que se impongan como solución, y en aras de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Para evitar un uso excesivo de la contratación menor con el objetivo de acortar los plazos para poner en marcha el objeto del contrato, existe una alternativa que presenta la LCSP en su artículo 159.6. Dicho procedimiento alternativo no tiene si quiera una denominación oficial recogida en la ley, por lo que coloquialmente se le ha denominado procedimiento «supersimplificado», debido a que se encuentra en el artículo 159 que trata el procedimiento abierto simplificado.

Las cuantías de estos contratos, aunque son relativamente pequeños, son superiores a los establecidos para los contratos menores⁷⁸. Y sus características principales, además de unos plazos simplificados, es la exención de que los licitadores acrediten solvencia económica y financiera y técnica o profesional [art. 159.6.b)] y que las ofertas se podrán valorar automáticamente mediante dispositivos informáticos, o con la colaboración de una unidad técnica que auxilie al órgano de contratación, así como que se garantizará, mediante un dispositivo electrónico, que la apertura de proposiciones no se realiza antes de la finalización del plazo de presentación, eliminando el acto público de apertura de éstas [art.159.6.d)].

Este procedimiento no solo permite que se agilicen los plazos, lo que incluye a las ventajas de la contratación menor la publicidad del procedimiento, sino que también favorece la inclusión de las PYMEs ante las menores obligaciones económicas e incorpora procesos automatizados para obtener mayor transparencia y rapidez en los procedimientos de contratación⁷⁹.

La Administración electrónica es esencial para impulsar otros principios de la contratación pública. Si los contratos son licitados electrónicamente se consigue mayor alcance a la hora de publicar los contratos, lo que conlleva mayor concurrencia, presentándose así ofertas más ventajosas para la

⁷⁸ Son contratos de obras los que tienen un valor estimado inferior a 80.000 euros, y contratos de suministros y de servicios los encuadrados en un valor estimado inferior a 60.000 euros.

⁷⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. «¿Son necesarios los contratos menores? Procedimiento supersimplificado de contratación». 13 de febrero de 2018.

Administración, redundando en un mayor ahorro y eficiencia del gasto público, al mismo tiempo que se mejora la transparencia para luchar de forma más eficaz contra la corrupción⁸⁰.

Con todo lo expuesto, se puede llegar a la conclusión de que una primera impresión que genera la utilización del contrato menor es la desconfianza en los gestores públicos. La búsqueda de la transparencia por parte de todo tipo de órganos, tanto nacionales como supranacionales, y la obligación de evitar un sistema corrupto, origina un espacio donde el contrato menor es rechazado por sus menores controles frente al resto de procedimientos abiertos existentes en la LCSP.

Este recelo produce que se busque primar la burocracia antes que un procedimiento más ágil. Y aunque existan muchos detractores de la utilización de la contratación menor, no se puede negar que es una herramienta útil para sortear los diferentes procesos burocráticos que conlleva tramitar un procedimiento de contratación abierto.

Por lo tanto, y como ya se ha enfatizado, para evitar que el contrato menor sea la solución, hay que incentivar la utilización de la contratación mayor para conseguir esta transparencia que exigen nuestras normas jurídicas, y sobre todo, la sociedad.

Una mayor dotación de recursos públicos ayudaría a conseguir estos objetivos, algo que evita la LCSP en su Disposición trigésima octava, cuando anuncia que «las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal salvo los gastos derivados de las funciones atribuidas en esta Ley a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación».

Esta Disposición presenta una incongruencia material, ya que con la LCSP se aumentan los niveles de control y revisión, traduciéndose en mayor carga administrativa, pero se restringe la incorporación de mayores recursos para

⁸⁰ SÁNCHEZ LÓPEZ, R. «La utilización de la Plataforma de Contratos del Sector Público en los pequeños municipios». 27 de enero de 2019.

llevar este trabajo a cabo⁸¹. Y todo este control se traduce en la emisión de numerosos informes y dictámenes que amplían los plazos⁸².

Es más, no solo es necesaria mayor dotación presupuestaria para incorporar más funcionarios públicos que puedan hacer frente a estas obligaciones, especialmente en el ámbito local, sino que debería plantearse la creación de un cuerpo funcional específico especializado en esta materia, que no se dedique exclusivamente a supervisar, como ocurre con la creación de los nuevos órganos de control de la contratación pública, sino que sean parte activa de los procesos de contratación⁸³.

Esto podría solventar la falta de desconfianza en los gestores públicos al existir un grupo concreto con unos conocimientos y herramientas específicas con capacidad para hacer valer los principios de la contratación pública, y sobre todo, hacer efectiva la contratación estratégica.

Por otro lado, el uso excesivo del contrato menor presenta el inconveniente de que no se tenga en cuenta la contratación estratégica al no existir unos pliegos donde se plasmen los objetivos de ésta, lo que produce que su uso sea muy limitado en las Entidades locales. Si se quiere implementar de forma adecuada este tipo de contratación en las Administraciones locales, y sobre todo en las más pequeñas, que como se enumeró son las que abundan en el territorio nacional, es necesario que el uso de la contratación menor se reduzca lo máximo posible a través de las propuestas especificadas, resumidas en mayor planificación, mayor formación y recursos para la utilización de la contratación electrónica y un apoyo y

⁸¹ FURIÓ DURÁN, V. «Las entidades locales menores y la ley... *ob. cit.*, p. 32.

⁸² «Se ha creado un escenario excesivamente burocrático con la emisión y exigencia de informes por la desconfianza en los gestores públicos. Emitir un informe Junta Consultiva de Contratación del Estado a Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, a la Intervención General de la Administración del Estado, a las Intervenciones autonómicas y locales, un informe anual de actuaciones de la Oficina Independiente de Regulación y el Tribunal de Cuentas. Todo ello hay que añadir las funciones del Real Decreto 128/2018, del Secretario-Interventor que debe examinar los expedientes administrativos, a fin de verificar el cumplimiento de la legalidad en los mismos, y la fiscalización de dichos expedientes, desde la elaboración de la Providencia de Alcaldía, el informe, el Decreto de Alcaldía, los informes que hay que emitir a las intervenciones y los organismos de control externo». En *Ibidem*, p. 32.

⁸³ CAMPOS ACUÑA, C. y CAAMAÑO ALEGRE, J. «Contratación pública (Ley 9/2017): Dificultades para implantar el nuevo modelo en el mundo local y propuestas de mejora. Documento 10/2018». *Red Localis*. 2018, p.30.

asesoramiento a las pymes, que son el tipo de empresa que más abunda en el ecosistema de las PYMEL.

Actualmente, la contratación menor va de la mano del impulso económico local, sobre todo en las PYMEL, pero aparta otros objetivos necesarios a abordar por parte de la contratación pública estratégica, al mismo tiempo que pone en duda la transparencia y planificación de las Entidades locales.

De otra parte, debe insistirse en que uno de estos objetivos que persigue la visión estratégica de la contratación del Sector Público y que se ve perjudicada ante el indiscriminado uso de los contratos menores, es la protección del medio ambiente:

El uso de la contratación pública como mecanismo de fomento de comportamientos de sostenibilidad medioambiental y realización de objetivos incorporados en políticas públicas requiere de relativa complejidad en la preparación y licitación de estos contratos, sobre todo de cara a calcular los costes reales que estas políticas conllevan para poder tener en cuenta el rendimiento económico de los contratos licitados⁸⁴.

Esta dificultad podría ser resuelta con la adecuada formación de los órganos de contratación, pero debido a que esto supone todavía un obstáculo, y sobre todo en las Administraciones locales, donde la falta de personal especializado y recursos es todavía mayor, hay que buscar fórmulas de colaboración para que dispongan de las herramientas suficientes para tener en cuenta estos criterios medioambientales⁸⁵, y de esta manera no opten por la vía rápida del contrato menor, donde estos criterios se pueden esquivar fácilmente.

Son los criterios medioambientales, de facto, un instrumento para fortalecer el crecimiento económico e impulsar la incorporación de las PYMEs en la contratación, en el que la contratación pública con criterios medioambientales permite ahorrar dinero, tanto público como privado⁸⁶, modificando también la conducta de los operadores económicos hacia actividades de protección ambiental, donde entran en juego alternativas

⁸⁴ LÓPEZ TOLEDO, P. «La contratación pública verde en el derecho español». *Documento de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. extra 10, 2015, p. 13.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 25-26.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 26-27.

sostenibles de productos y servicios los cuales se alcanza, mayormente, a través de la innovación⁸⁷.

En definitiva, es importante reflexionar sobre la contratación pública estratégica y la implicación real de las Administraciones Públicas para implementarla en su contratación, ya que de nada sirve establecer unos objetivos si posteriormente no se utilizan las herramientas disponibles para conseguirlo.

La LCSP se aplica por igual a todas las Administraciones Públicas, incluidas todas las Entidades locales independientemente de su tamaño y recursos, lo que hace que esta norma no se adapte a la realidad de las PYMEL y sea más complicada la implementación de la contratación estratégica en este tipo de Administraciones. Quizás debe plantearse una regulación más flexible, que se adapte a las realidades heterogéneas de este país.

3. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

3.1. La contratación pública estratégica como herramienta de crecimiento económico: principales obstáculos

El crecimiento económico se puede definir como aquellos factores que inciden en las tasas de crecimiento, de forma estable y sostenida, de un país o región. Los principales factores que inciden sobre el crecimiento económico son la acumulación de capital físico y humano, la productividad de los factores productivos, la difusión del conocimiento, la calidad de las instituciones económicas y políticas y los fenómenos que determinan la innovación tecnológica⁸⁸.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁸ HELPMAN, E. «The Mystery of Economic Growth». The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2004.

La economía y su crecimiento se suele medir a través del Producto Interior Bruto (PIB)⁸⁹, utilizando el porcentaje de crecimiento respecto a periodos anteriores para realizar comparaciones.

Otro indicador muy utilizado para medir el crecimiento económico, y sobre todo, para compararlo con otros países, es el PIB per cápita, el cual es el cociente entre el PIB y la población, presentando la riqueza media generada por cada ciudadano.

Como ya se ha señalado anteriormente, hay que resaltar que para el año 2019 la contratación pública supuso casi el 14% del gasto público estatal, por lo que analizar el impacto que todo este gasto supone en la economía nacional es un análisis que puede detallar la mayor o menor eficiencia del gasto público.

En este ámbito, hay que destacar el Fondo de Recuperación y Resiliencia impulsado por la UE, cuyo objetivo principal es intensificar las inversiones públicas a través de la contratación del Sector Público para paliar los efectos económicos generados a causa de las medidas impuestas contra el COVID-19.

Este instrumento quiere impulsar un cambio en el modelo productivo de los Estados miembros, acelerando una transición verde y digital para fortalecer la economía y hacerla sostenible en el largo plazo, teniendo en cuenta que las medidas que fueron tomadas por los Estados miembros durante la pandemia del COVID-19 ha supuesto un duro retroceso de la economía europea, que ha caído en su conjunto un 6,2% en el año 2020 respecto al año anterior. Un poco más sufrió la zona Euro con un retroceso del 6,4% respecto al año 2019.

Entre los países que más vieron mermada su economía se encuentra España (-10,8%), Italia (-8,9%), Croacia (-8,4%), Grecia (-8,2%) y Francia (-8,1%). En contraposición, se identifican países cuya economía cayó con

⁸⁹ El PIB tiene diversas formas de calcularse en función de si los datos están o no deflactados. El PIB mide la producción de bienes y servicios de un país o región. Al hablar del PIB, de forma general y como es el caso, se suele hacer referencia al PIB real, cuyos datos se presentan una vez eliminada la inflación de manera que se tiene una imagen más fiel del aumento o disminución de la riqueza generada en un país.

menos fuerza, e incluso crecieron, como es el caso de Irlanda, cuyo PIB creció un 3,4% respecto al año anterior⁹⁰.

Debido a la situación de la economía española, ésta recibirá unos 140.000 millones de euros entre los años 2021 y 2026, a través del instrumento europeo de recuperación conocido como «*Next Generation EU*», cuyo eje central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De otra parte, la paralización económica como consecuencia de las medidas para luchar contra el COVID-19 no solo ha supuesto una caída del PIB, sino que también ha afectado a las cuentas públicas, tanto por parte de los gastos como de los ingresos.

Por un lado, los ingresos se han reducido como consecuencia de la recesión económica que ha afectado gravemente a empresas y trabajadores, disminuyendo sus ingresos, y por lo tanto, aportación tributaria. Y los gastos han aumentado de forma considerable para poder atender las necesidades sanitarias, sociales y económicas causadas en los momentos de pandemia.

Esto ha conllevado que se disparara el déficit público de los países de la UE en el año 2020, y en consecuencia, la deuda pública. En el caso de España, el aumento de ambos indicadores ha sido el más elevado de toda la región comunitaria, con un 10,95% de déficit sobre el PIB (en torno a unos 123.000 millones de euros)⁹¹ y un aumento del 24,5% de la deuda sobre el PIB (desde el 95,5% en 2019 al 120% en 2020)⁹².

En este contexto, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) ha de ser una herramienta para paliar todas las dificultades que están apareciendo en el panorama español, impulsando un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo a través de cuatro ejes fundamentales

⁹⁰ Datos extraídos de: Crecimiento del PIB (% anual) – Unión Europea. Banco Mundial.

⁹¹ FORTE-CAMPOS, V., GARCÍA-MORAL, B. y LAPORTA-CORBERA, M.I. «La evolución de la deuda pública en España en 2020». *Notas Económicas. Boletín Económico 3/2021. Banco de España*, 2021.

⁹² *Ibidem*, pp. 3-4.

(transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial), canalizados a través de 10 políticas palanca⁹³.

Pero, sobre todo, la idea sobre la que descansa implementar un sistema de recuperación económica y social a través de la contratación pública reside en la confianza del retorno de la inversión pública.

Este concepto expresa la idea de que la inversión pública es un motor del crecimiento económico, por lo que la inversión genera un retorno mayor al invertido en un primer momento, es decir, que tiene un efecto multiplicador⁹⁴.

La cuestión de la inversión pública no es su objetivo, sino la forma por la cual se llega a él. Existen diferentes ejemplos reales que muestran cómo la inversión pública no siempre tiene un efecto multiplicador, incluso pudiendo producir todo lo contrario, ya que el gasto público producido supone la exigencia de obtener unos ingresos públicos, los cuales se extraen a los sectores productivos de la economía, o en su caso, financiados con deuda pública, la cual genera mayor gasto público para financiar los intereses acompañados a dicha deuda, traspasando la obligación de su pago, y por lo tanto, de mayor tributación, a las generaciones futuras.

Por consiguiente, hay que analizar en primer lugar cuándo una inversión pública conduce a un efector multiplicador en la economía:

Hay que comenzar señalando que la evidencia económica demuestra que un auge de la inversión pública hace crecer la economía, pero únicamente en el corto plazo. Se ha comprobado que el efecto que provoca en el crecimiento del PIB de un país apenas se mantiene un año vista desde el

⁹³ FERREIRO FREIRE, E. y ANAYA MARTÍN, F. «La contratación pública y los Fondos Next Generation de la Unión Europea». 28 de julio de 2021.

⁹⁴ Esta propuesta keynesiana busca evitar la existencia de largos periodos de depresión económica y desempleo. La receta keynesiana a este problema es una corrección económica con la ayuda de los gastos e ingresos públicos, ya que, supuestamente, con mayor gasto público (pensiones, subsidios y prestaciones por desempleo y subvenciones, entre otros) se aumenta la demanda agregada corrigiendo los problemas de desempleo. Un aumento del gasto público en una unidad monetaria puede provocar un aumento de la renta en mayor cantidad que esa misma unidad monetaria.

momento en que se producen las inversiones, pero no más allá de este tiempo⁹⁵.

Esta evidencia está soportada en que nunca se han encontrado ejemplos claros que lleven a pensar que un crecimiento de la inversión pública genere una aceleración del crecimiento del PIB, más bien lo contrario, en el sentido de que los impulsos más importantes de las economías se producen tras los periodos en los cuales se produce una menor inversión pública⁹⁶.

Esto no quiere decir que utilizar la inversión pública para incrementar la demanda agregada con el objetivo de disminuir el desempleo y paliar los efectos de una depresión sea inadecuada, pero siempre teniendo en cuenta el alcance que esta inversión puede tener en el tiempo.

La evidencia práctica demuestra que las grandes inversiones de capital público no sirven para acelerar el crecimiento económico de un país, que no quiere decir que su utilización no sirva como impulso del crecimiento económico⁹⁷, como muchos países utilizan y como se debería esperar de la inversión pública en España, y sobre todo, en los ámbitos locales.

Hay que deshechar la idea de que la inversión pública aumenta el PIB de una región, y en consecuencia, tener en cuenta su poder de impulso a corto plazo para que junto con la inversión privada se genere un entorno económico atractivo. Es decir, la inversión pública debe ser el punto de partida de una estrategia pública global donde la contratación pública dirija y coordine la forma en la cual se pretende generar un mayor crecimiento económico, introduciendo agentes privados como los verdaderos detonantes del aumento de la riqueza en una zona determinada.

Se debe apuntar que la inversión pública puede suponer en algunos momentos un lastre para la economía de una región. No obstante, esto no ocurre por el hecho de que estas inversiones no tengan el potencial necesario para producir un crecimiento del PIB a largo plazo, sino por las

⁹⁵ WARNER, A.M. «Public Investment as an Engine of Growth». *Internacional Monetary Fund*, Working Paper 14/148, 2014, p. 3.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 4.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 62.

carencias tanto en la planificación, como en la ejecución y en el control de los fondos públicos que pueden plantearse y dar lugar a esta problemática.

La cuestión del insuficiente impacto económico de la inversión pública en la economía se acrecienta, ante todo, debido al juego político. Los gobernantes no siempre buscan el mayor beneficio social, sino que en muchas ocasiones toman decisiones en función de la búsqueda del voto en unas futuras elecciones o de un apoyo político concreto, lo que conlleva a que muchas decisiones se tomen con cierto cortoplacismo y con un objetivo que no es el esperado por la norma jurídica que rige la inversión pública⁹⁸.

Los incentivos para que una inversión pública se lleve a cabo no siempre se vincula con el beneficio que esta puede generar a la sociedad, sino que está altamente influenciada por el beneficio político que puede obtenerse del hecho de llevar a cabo dicha inversión⁹⁹.

Es de destacar que gran parte de las inversiones públicas no generan un impacto positivo en la economía debido a la falta de recopilación de información para la evaluación de los contratos públicos llevados a cabo¹⁰⁰. Ejemplo de ello es Plan de Español para el Estímulo de la Economía (Plan E):

El Plan E estaba compuesto principalmente por el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, aprobados en los años 2008 y 2010, respectivamente, los cuales buscaban realizar una gran inversión pública con la finalidad de paliar los efectos de la Gran Recesión. Las medidas eran heterogéneas, desde actuaciones fiscales hasta inyecciones de capital público, donde todas ellas buscaban aumentar el empleo, fomentar la transformación digital y favorecer la economía, siempre utilizando como cauce final a las Entidades Locales que eran las últimas ejecutoras de los contratos y subvenciones públicas que dinamizarían la economía local.

La realidad fue que la gestión y control de estas medidas, lideradas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y ejecutada por las

⁹⁸ ROBINSON, J.A. y TORVIK, R. «White elephants». *Journal of Public Economics*, núm. 89, 2005, pp. 198-203.

⁹⁹ WARNER, A.M. «Public Investment as... *ob. cit.*, p. 65.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 65.

Entidades Locales¹⁰¹, no fue la esperada. El Tribunal de Cuentas detalló la deficiente gestión de dicho Departamento Ministerial, la imprecisión de los pliegos administrativos de los contratos públicos, la falta de valoración homogénea y eficaz de los criterios de contratación y el incumplimiento de los plazos de adjudicación y ejecución en la mayoría de los casos, entre otros problemas¹⁰².

Debido a una falta de evaluación de las medidas implementadas, se desconoce el alcance real de la ejecución de la contratación pública que materializó esta gran inversión pública, ya que, por ejemplo, al no elaborarse los informes de seguimiento y evaluación necesarios no se pudo comprobar el número real de puestos de empleo que se generó, y sobre todo, qué calidad tenían éstos en cuanto a su durabilidad y condiciones laborales, así que tampoco se pudo comprobar su impacto real en la economía local de los municipios donde se implementaban.

Este es solo un ejemplo de que los rendimientos de las inversiones públicas, de forma general, son bajos e incluso negativos¹⁰³. Hay que tenerlo en cuenta a la hora de analizar la forma por la cual se va a llevar a cabo el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuyos objetivos son muy similares a los que planteaba el Plan E.

Lo novedoso de este mecanismo respecto al Plan E y a otros fondos similares que se hayan podido ejecutar es que se plantea en un contexto normativo que parece consolidar la contratación pública estratégica, en cuya virtud parece inviable una ejecución correcta de la inversión pública sin una adecuada evaluación, ya no solo del impacto económico, sino también del impacto social y ambiental de las medidas que se pretenden implementar.

La visión estratégica de la contratación pública constituye un presupuesto inexcusable para establecer un seguimiento de la inversión pública, así como de la preparación y ejecución de los contratos públicos, ya que incluye

¹⁰¹ En el caso del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, el 99,95% de los entonces 8.112 municipios existentes en el año 2008 se presentaron para recibir parte de los fondos públicos.

¹⁰² Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización del Fondo Estatal... *ob.cit.*

¹⁰³ WARNER, A.M. «Public Investment as... *ob. cit.*, p. 63.

otras variables más allá del impacto económico, cuya medición es imprescindible, y que acabará repercutiendo también en una medición económica.

Con la contratación pública estratégica en el actual marco jurídico se puede permitir que exista un retorno negativo de la inversión pública, o por lo menos, se puede justificar, debido a que como ya se ha planteado, su impacto económico no es el único indicador a tener en cuenta a la hora de valorar el efecto positivo o negativo de las medidas llevadas a cabo.

3.2. Rendimiento económico versus interés general: la buena administración como principio conciliador

Aun cuando se ha realizado un análisis del impacto de la inversión pública en el crecimiento económico, no hay que olvidar que la contratación pública estratégica pretende ampliar las variables que se toman en consideración al aplicar la contratación por parte del Sector Público.

Si el factor económico fuera el único indicador que se considerara para determinar el impacto generado por una inversión pública, gran parte de las contrataciones públicas no tendrían sentido debido a su falta de retorno económico.

No obstante, la visión estratégica de la contratación puede ayudar a realizar un análisis económico con otro enfoque que ponga en valor esta visión en el largo plazo, donde este retorno de la inversión pública sí sea positivo.

La medición de factores medioambientales, sociales y culturales pueden ser más difusos, ya que no es tan fácil como determinar que una inversión que supone X millones de euros mejora el crecimiento económico al generar un Y% del PIB. Pero, sí se pueden traducir las mediciones de estas otras variables como impactos indirectos en la economía, de manera que también tenga una traducción económica.

Al utilizar una visión a largo plazo para el análisis de una política pública se puede plantar que el impacto medioambiental o social pueden generar sinergias que desencadenen un impulso económico. El hecho de eliminar

ciertas externalidades negativas, como puede ser la desigualdad social o la calidad medioambiental de una región, produce un valor diferenciador con el cual se puede atraer una inversión privada que repercuta finalmente en una mejora económica de todos los agentes implicados en esa región.

Al igual que una empresa estará interesada en establecerse en una región con un entorno fiscal atractivo donde permita desarrollar su actividad sin que suponga un perjuicio para su subsistencia o su maximización de beneficios, hay que considerar que estas mismas organizaciones buscarán establecerse en zonas donde la calidad de vida de sus posibles trabajadores y clientes sea lo mejor posible, para así buscar un mayor rendimiento laboral o una mejor predisposición, ya sea económica o cultural, a comprar o contratar su producto o servicio.

De esta forma, la divergencia entre rendimiento económico de la contratación pública y el interés común no es tan abultado, más cuando se puede interpretar como un dilema entre el impacto económico directo o a corto plazo, y el indirecto o a largo plazo.

La cuestión, por lo tanto, debe enfocarse en si las variables de la contratación pública estratégica van a suponer un verdadero impacto económico, ya sea en el corto o en el largo plazo, o no.

La contratación pública, al igual que cualquier actuación administrativa, debe estar supeditada al interés general, y para su correcta consecución, los organismos que componen el Sector Público deben actuar siempre bajo el principio de buena administración¹⁰⁴.

Esta buena administración, además de un principio de actuación administrativa, es considerada un derecho fundamental por parte del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Bajo este principio, el cual ha alcanzado gran relevancia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, se busca que la forma de administrar el Sector Público esté enfocada a la realización del interés

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y HERCE MAZA, J.I. «La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato». *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinario de marzo, 2019, pp. 32-33.

general, ejecutado junto a otros principios como la transparencia, la eficacia o la eficiencia.

Un órgano administrativo que ejerce la buena administración es aquel que toma las decisiones en base a las necesidades colectivas, de manera que el ciudadano, contando con una cierta previsibilidad y seguridad jurídica, pueda adoptar aquellas medidas necesarias para soportar las contingencias adversas que puedan darse en el normal funcionamiento de los servicios públicos¹⁰⁵.

Por todo ello, el principio de buena administración es imprescindible para aquellos sectores del Derecho Administrativo con cierta complejidad técnica y normativa, como es el caso de la contratación pública¹⁰⁶, y más aún, la contratación pública estratégica, donde la proyección ética de las normas que lo regulan adquiere tanto peso en la aplicación de la legislación.

No hay que olvidar que la concepción estratégica de la contratación pública pretende incluir como obligatorios ciertas características que pueden encuadrarse como principios éticos, o que antes así eran considerados.

La exposición de motivos de la LCSP establece que la contratación pública es un instrumento que sirve para implementar políticas en materia social, medioambiental, de innovación y de desarrollo de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia, y todos estos objetivos no pueden alcanzarse si antes no existe una adecuada predisposición de las Administraciones a actuar conforme al principio de buena administración, esto es, en base al interés general.

Actuar de acuerdo al principio de buena administración supone también adecuar la contratación pública a las condiciones objetivas de la realidad, lo cual se traduce en adaptar todas las condiciones de la licitación, desde los pliegos del contrato hasta la adjudicación y fase de ejecución.

Para adecuar los contratos a la realidad, en la propia LCSP existen instrumentos para llevarlo a cabo, como pueden ser las consultas

¹⁰⁵ CASSAGNE, J.C. «Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)». Reus: Madrid, España, 2016, p.67.

¹⁰⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y HERCE MAZA, J.I. «La buena administración... *ob. cit.*, pp. 40-41.

preliminares del mercado del artículo 115. Estas consultas se efectúan a través de estudios de mercado y consultas a los operadores económicos, las cuales pretenden ayudar a establecer un mayor conocimiento de la Administración sobre la realidad para elaborar los pliegos, siempre y cuando todas las consultas realizadas queden reflejadas en un informe motivado e incluido en el expediente de contratación.

En consecuencia, a través de herramientas de buena administración, como pueden ser las establecidas en el artículo 115 LCSP, no se deben utilizar únicamente para conocer los intereses generales de la ciudadanía, sino que también debe hacer extensible para comprobar el impacto que se puede generar desde el punto de vista económico, que es, al fin y al cabo, otro indicador más del interés común.

En definitiva, la contratación pública debe atender al principio de buena administración para valorar la realidad a la que se pretende aplicar la política pública concreta, y en base a ello, medir el impacto tanto económico como medioambiental o social que dicha licitación puede producir, y para ello, utilizar las herramientas que la propia LCSP provee.

3.3. La sostenibilidad financiera: la gran olvidada en la contratación pública estratégica

La sostenibilidad es un concepto que ha tomado gran protagonismo en los últimos años en las políticas públicas de gran parte de los países de todo el planeta.

Recientemente, esta sostenibilidad ha sido plasmada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, siendo la coordenada principal hacia donde deben enfocarse las políticas públicas de los Estados.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción con 17 objetivos y 169 metas que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Con la adopción de este plan por parte de los Estados, éstos se comprometen a movilizar aquellos medios necesarios para implementar y

alcanzar dichos ODS, los cuales buscan poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar la vida y perspectivas de las personas¹⁰⁷.

Los ODS interpelan en su objetivo 12, y más concretamente en la meta 12.7, a que las Administraciones Públicas promuevan prácticas de contratación y de compra pública sostenibles, para garantizar hábitos de consumo y producción respetuosos con los límites del planeta y con los derechos humanos.

Partiendo de este fundamento, en octubre de 2020 se comenzó a elaborar la Estrategia Nacional de Contratación Pública, donde, entre sus líneas generales se incluye el impulso de la contratación pública estratégica, para alienarla así con los ODS, estableciendo una relación concreta entre la Agenda 2030 y la visión estratégica de la contratación del Sector Público¹⁰⁸.

Con todo eso se pretende que la contratación pública movilice los esfuerzos necesarios para que las actividades económicas tengan un mayor desempeño social y una visión más sostenible.

Asimismo, implementar este tipo de políticas públicas para el impulso de los ODS significa alinear los presupuestos públicos con este tipo de medidas. Resulta necesario conocer los recursos públicos que deben dedicarse para aplicar este tipo de políticas, así como una valoración de cómo estas políticas contribuyen a la consecución de los ODS.

Para ello, en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 se incluyó la medida transformadora número 7: «Presupuestar para los ODS: Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la Agenda 2030». A través de ella se pretende realizar un análisis funcional del gasto e incorporar una visión estratégica del desarrollo sostenible¹⁰⁹.

Al igual que la Agenda 2030, que es quizá uno de los planes de acción más amplios y extendidos que se han podido crear con el objetivo de establecer unas pautas comunes para todos los países, a nivel europeo nos

¹⁰⁷ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Conoce la Agenda.

¹⁰⁸ Secretaría de Estado para la Agenda 2030. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, p. 318.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 317.

encontramos con otras medidas más concretas que buscan también esta sostenibilidad en el largo plazo de las sociedades modernas.

Una de estas medidas son los Fondos «*Next Generation EU*», los cuales condicionan la recepción de los mismos por los Estados miembros de la UE a que al menos el 37% de las inversiones y reformas apoyen los objetivos de la acción por el clima, se dediquen al menos un 20% a apoyar la transición digital, se respete el principio de no causar daños significativos al medio ambiente y se propongan medidas firmes para proteger los intereses financieros de la UE.

En la política palanca 10 del PRTR denominada «Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible», se admite que la situación de crisis económica actual sumada a la crisis sanitaria del COVID-19, ha supuesto un importante gasto público, y que cuando exista una recuperación del crecimiento económico suficiente, deberán tomarse medidas para reducir los desequilibrios fiscales sin poner en riesgo la continuidad de las inversiones necesarias para llevar a cabo los objetivos de este plan.

El propio PRTR reconoce las deficiencias del sistema fiscal español, principalmente la existencia de una menor ratio de ingresos/PIB que la media de la UE, debido a la existencia de una alta imposición sobre el trabajo, una insuficiente imposición medioambiental, una baja recaudación por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) debido al elevado uso de tipos reducidos y superreducidos y un persistente déficit del sistema de pensiones.

Para solucionar esto se propone un Grupo de Expertos para la reforma fiscal que adapte el sistema tributario a las realidades actuales, concretamente, para luchar contra el fraude fiscal, para mejorar la eficacia del gasto público y para establecer una sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo¹¹⁰.

¹¹⁰ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España. 27 de abril de 2021, pp. 30-31.

Dentro de la medida de mejorar la eficacia del gasto público se encuadra la ya referenciada Estrategia Nacional de Contratación Pública y medidas en materia de contratación pública, que busca avanzar en la implementación de la LCSP, evidenciando indirectamente que su implementación no es total, lo que evita que se pueda aplicar de forma generalizada la contratación pública estratégica, sobre todo en el ámbito local, donde las PYMEs tienen menores recursos para llevar a cabo las obligaciones de esta norma jurídica, como ya se expuso en el segundo punto de este trabajo.

En este contexto, la mejora de la eficacia del gasto público se encuadra en la necesidad de alinear los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, anteriormente comentada.

Este plan incorpora medidas concretas y reales sobre una mejora del sistema fiscal, aunque posiblemente innecesarias, ya que entre las medidas aportadas no se apunta directamente a los principales problemas que en este mismo documento se detallan, como las ya mencionadas en relación a la baja recaudación.

En este sentido, no hay que viajar demasiado en el tiempo para encontrar un informe similar al que se pretende realizar con Grupo de Expertos para la reforma fiscal de esta política palanca:

El 13 de marzo de 2014 se presentó un informe de un Comité de Expertos creado al amparo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013, en el cual se aconseja una reforma integral del sistema fiscal.

Entre las medidas que se aconsejan tomar, principalmente se busca eliminar las distorsiones tributarias, lo cual pasa por reducir sustancialmente las exenciones y reducciones del IVA, evitando el tipo reducido y mantener el tipo superreducido únicamente para los productos incluidos en la «cesta de la compra»¹¹¹, para así equiparar el uso del tipo general al de resto de países europeos¹¹²; eliminar exenciones, deducciones, reducciones y regímenes especiales en el Impuesto sobre la

¹¹¹ Ministerio de Hacienda. Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Febrero de 2014, pp. 271-305.

¹¹² CONDE-RUIZ, J.I. y MARÍN, C. «La crisis fiscal en España». *Anuario internacional CIDOB*, 2013, pp. 229-230.

Renta de las Personas Físicas (IRPF)¹¹³ y en el Impuesto sobre Sociedades¹¹⁴; y simplificar el sistema tributario para hacerlo más comprensible para el grueso de la población, para evitar errores en la declaración impositiva que conlleve una menor recaudación¹¹⁵.

De la misma forma, se recomienda trasladar el grueso de la tributación desde los impuestos directos hacia los indirectos, con el fin de permitir que las familias y empresas tengan mayores incentivos para ahorrar e invertir sin mermar los ingresos públicos, lo cual fomentaría un mayor crecimiento económico que a su vez generaría mayores ingresos tributarios.

Esto conlleva un aumento de los impuestos especiales (hidrocarburos, transporte, tabaco y alcohol), así como de los impuestos medioambientales, aunque éstos tengan un carácter directo, con el objetivo de reducir las externalidades negativas producidas por las actividades privadas.

El informe del año 2014 no dista mucho de las realidades expuestas en el PRTR, sin embargo, gran parte de las recomendaciones que este informe contemplaba no se llevaron a cabo.

Excepto las medidas incorporadas en el PRTR, que parecen deficientes en cuanto a la concreción para que se adapten a las necesidades reales del sistema tributario, no encontramos otras medidas de gran calibre que ayuden a buscar una sostenibilidad financiera, olvidada tanto por la Agenda 2030 como por los Fondos «*Next Generation EU*», debido a que es clave para alcanzar otros tipos de sostenibilidad, como la medioambiental o la social.

Asimismo, no existen medidas concretas para una disminución contundente del gasto público para poder hacer frente a la elevada deuda pública existente, confiándose todas las medidas de austeridad a la vía de los ingresos.

¹¹³ Ministerio de Hacienda. Informe de la comisión... *ob. cit.*, pp. 85-165.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 179-222.

¹¹⁵ DE MIGUEL, D. y GONZÁLEZ, M. «Presente y futuro del compliance fiscal: la oportunidad (o casi necesidad) de contar con una norma estándar nacional que lo regule». *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 947, 2018.

La sostenibilidad financiera se traduce en la necesidad de un equilibrio presupuestario en los momentos en que la deuda pública no es elevada. Sin embargo, en circunstancias como las actuales, con una deuda pública que repercute negativamente en el gasto público¹¹⁶, es necesario alcanzar un escenario de superávit presupuestario, el cual solo se puede obtener con políticas de consolidación fiscal.

Dicha consolidación fiscal se suele intentar satisfacer por la vía de los ingresos, como es el caso que se propone en el PRTR, ya que busca un aumento de la recaudación tributaria, aunque la evidencia de los últimos años muestra como esto no suele funcionar, debido principalmente a una constante falta de previsión.

Entre los años 2008 y 2018 se observa que, de media, las previsiones de ingresos realizadas por el Ministerio de Hacienda para los Presupuestos Generales del Estado tendían a ser en torno a 40.000 millones de euros menos.

Es más, si se analiza la previsión de ingresos realizada en la aprobación de los siguientes Presupuestos Generales del Estado sobre el ejercicio presupuestario en curso, donde ya suelen tener, al menos, la información tributaria del primer trimestre del año, se contempla que la diferencia entre la realidad y esta previsión es aún muy voluminosa, en torno a los 33.000 millones de euros de media¹¹⁷.

Esta experiencia, la cual se acrecienta al acercarse a la actualidad pero que debido a la crisis sanitaria hay que despreciar ya que se trata de un evento extraordinario, evidencia que los trabajos realizados por los diferentes Ministerios de Hacienda no son adecuados, influyendo de forma negativa en el equilibrio presupuestario, siendo también la principal causa de los continuos déficits públicos desde hace ya más de una década.

El presupuesto de ingresos está supeditado a elementos económicos que las Administraciones Públicas no son capaces de controlar en su totalidad,

¹¹⁶ Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 destinaron un 8,5% del gasto público total para el pago de intereses de la deuda pública.

¹¹⁷ Datos extraídos de la Intervención General de la Administración del Estado y de las presentaciones de los proyectos de Presupuestos Generales del Estado entre los años 2007 y 2018.

por lo tanto, éste se forja sobre unas previsiones que tienen un alto porcentaje de incertidumbre¹¹⁸.

En definitiva, no hay una apuesta clara por conseguir una sostenibilidad financiera, y sin duda alguna, el hecho de no controlar adecuadamente esta falta de previsión de ingresos no va a ayudar a obtener dicha sostenibilidad.

Más allá de la reforma constitucional del artículo 135 en el año 2011 para incluir el principio de estabilidad presupuestaria y la consiguiente aprobación de la LOEPSF, que fueron inevitables en España tras las necesidades de la UE para controlar los presupuestos de los Estados miembros, no existen planes de acción decididos a encaminar un equilibrio presupuestario.

Si las Administraciones Públicas adecuaran su actuación presupuestaria al mandato constitucional del artículo 135, podría disminuirse el gasto público destinado al pago de intereses de la deuda pública, los cuales cada vez serán mayores, y de la misma forma, atenderían a la realización de un ajuste fiscal progresivo por la vía del gasto público, para así evitar que en los próximos años se implemente una consolidación fiscal drástica que ponga en peligro las políticas públicas que desean alcanzar los ODS, algo que no ocurriría si se produjera un menor ajuste fiscal pero efectivo año tras año.

Los mayores perjudicados de esta falta de sostenibilidad financiera son las Entidades Locales, las cuales no tienen tanto margen de maniobra en la aprobación de presupuestos públicos con déficit, como sí lo pueden tener las Administraciones de las Comunidades Autónomas o la Administración General del Estado.

El artículo 165.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) establece que «cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial»,

¹¹⁸ ALESINA, A., FAVERO, C. y GIAVAZZI, F. «Austerity: when it works and when it doesn't». Princeton University Press, 2019.

siendo obligatorio que los ingresos previstos por la Entidad Local sean iguales o mayores a los gastos.

A esta prohibición de déficit hay que sumar que existen ciertos ingresos que están obligatoriamente afectados a gastos concretos, como son los ingresos por enajenación de bienes (art. 5 TRLRHL), los ingresos por contribuciones especiales (art. 29 TRLRHL), los ingresos por subvenciones finalistas (art. 40 TRLRHL), los ingresos por operaciones de crédito (art. 49 TRLRHL) y los ingresos de cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos.

Esta característica supone que, a grandes rasgos, la gran parte de los ingresos corrientes deben ser suficientes para financiar la totalidad de los gastos corrientes más la amortización de las operaciones de créditos que venzan en el ejercicio en cuestión, ya que los ingresos por transferencias de capital, enajenación de bienes o pasivos financieros deben destinarse obligatoriamente a gastos de inversión.

El artículo 3 de la LOEPSF establece lo que se entiende por estabilidad presupuestaria, es decir, aquella situación de equilibrio o superávit estructural, siendo déficit estructural el producido de forma permanente independientemente de la influencia del ciclo económico sobre las partidas de gastos e ingresos. Por ello, para calcular la estabilidad presupuestaria no se tienen en cuenta los ingresos y gastos financieros.

Además, es el Gobierno central el que determina el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales cada ejercicio presupuestario, por lo que, atendiendo a este criterio, las Administraciones locales tendrán que cuadrar las previsiones de ingresos no financieros y los gastos no financieros.

A todo ello se añade la regla de gasto de las Entidades Locales, establecida en el artículo 12 LOEPSF, la cual es una limitación al crecimiento del gasto de las Administraciones locales, de forma que el incremento del gasto de un ejercicio respecto al anterior no debe exceder a la tasa de referencia de

crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, fijada por el Ministerio de Economía¹¹⁹.

En suma, las Entidades Locales deben cumplir estrictamente con lo que se le impone desde las Administraciones Públicas más centralizadas y desde el ordenamiento jurídico, tanto que si éstas se encuentran con un ahorro neto negativo¹²⁰ tienen severas dificultades para concertar operaciones de crédito a largo plazo.

En cambio, el incumplimiento de estas obligaciones legales y constitucionales por parte de la Administración General del Estado no supone una restricción para contraer mayor endeudamiento, pudiendo utilizar este recurso de manera ilimitada.

A fin de cuentas, sin una apuesta clara por la sostenibilidad financiera no podrán implementarse correctamente los objetivos que se pretenden a través de la contratación pública estratégica, ya que requiere de una importante inversión pública que arrastra un gasto público actualmente insostenible.

4. POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

4.1. Relación entre el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental

El término de sostenibilidad no es únicamente aplicado a condiciones ambientales o sociales, sino que también debe ser tenido en cuenta en el crecimiento económico de cualquier corporación.

La sostenibilidad es un principio básico que debe respetarse para que cualquier proyecto económico pueda subsistir. La idea de emprender un negocio es que éste pueda ser sostenible en el tiempo, y para ello debe

¹¹⁹ PALACIOS ALBARSANZ, L.M. «Elaboración del presupuesto y planificación económico-financiera de las Entidades Locales». Octubre de 2018.

¹²⁰ El ahorro neto legal de una Entidad Local es la diferencia entre los derechos liquidados del estado de ingresos y las obligaciones reconocidas del estado de gastos, con la minoración del importe de una anualidad teórica de amortización de los préstamos pendientes de reembolso y los ya proyectados.

tener en cuenta determinadas variables que lo rodean, más allá del posible impacto ambiental o social.

Cualquier organización debe conocer sus capacidades y sus posibilidades de subsistencia, así como de crecimiento. Nadie se embarca en un proyecto, ya sea lucrativo o no, sin antes analizar los ingresos necesarios para llevarlo a cabo y los gastos en los que se va a incurrir.

Por lo tanto, la sostenibilidad es un principio básico del crecimiento económico. De nada sirve vivir un incremento de la riqueza si llegado a un punto concreto este se convierte en un decrecimiento.

En último término, una economía sostenible es aquella que genera un crecimiento equilibrado, donde se tienda al pleno empleo, no se genere déficit y mantenga una estabilidad de precios, es decir, donde exista un aumento constante del nivel de bienestar de todos los miembros de la sociedad¹²¹.

La intensificación del desarrollo económico, junto a otros factores como pueden ser la concentración poblacional en áreas urbanas o el crecimiento de la población, ha provocado la aparición de un nuevo problema, como es el deterioro de la calidad del medio ambiente. Ante esto, ha surgido la contraposición entre los intereses de consumo y producción y la degradación medioambiental, debido a que el sustento de la producción económica es la propia naturaleza, de la cual se extraen las materias primas que alimentan a gran parte de los factores productivos, como pueden ser los recursos naturales utilizados o las propias personas que son los que aportan la fuerza laboral y empresarial¹²².

Surge, en consecuencia, la necesidad de establecer límites al desarrollo económico, o más bien, medidas para modificar los sistemas de producción, de manera que dañen menos al medio ambiente y lo haga sostenible, en este caso, sostenible a nivel medioambiental.

La sostenibilidad económica, además de tomar en consideración la rentabilidad, también debe respetar otros ámbitos, como es el

¹²¹ JIMÉNEZ LATORRE, F. y RAMS RAMOS, C. «Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible». *ICE, Revista de Economía*, vol. 1, núm. 800, 2002, p. 49.

¹²² *Ibidem*, p. 54.

medioambiental. Los recursos naturales, aunque la mayoría no son limitados, sí tienen la problemática de que se generan a una menor velocidad de lo que se consume por parte del ser humano. Esto influye enormemente en el desarrollo económico, ya que, como ya se ha comentado, sin estos recursos naturales no puede desarrollarse la economía.

Esta es la causa por la cual el crecimiento económico ha tenido que pivotar su preocupación por la sostenibilidad hacia el ámbito medioambiental, buscando un equilibrio entre la rentabilidad económica y la extracción de recursos, de manera que los proyectos sean sostenibles en el tiempo.

De hecho, no hay siquiera que plantear un escenario de un agotamiento total de ciertos recursos naturales para valorar la necesidad de una intervención para evitar externalidades negativas y hacer sostenible medioambientalmente el desarrollo económico, sino que el simple hecho de que los recursos naturales se fueran agotando y la demanda de éstos se mantuviera o aumentara, produciría un incremento en los precios, generando una inflación que podría desestabilizar el crecimiento económico.

Por ello, incluso la necesidad de obtener una sostenibilidad ambiental en el incremento generalizado de la riqueza puede tener una motivación meramente económica.

Una de las principales dificultades para llevar a cabo políticas públicas de índole medioambiental es la medición del coste, ya sea económico como medioambiental, que éstas pueden producir.

Esto conlleva que la relación entre el crecimiento económico y el medio ambiente es algo difusa, pudiendo encontrarse posturas a favor y en contra sobre la idea de que el crecimiento económico, en el largo plazo, mejora el medio ambiente.

Uno de los posicionamientos más relevantes es la hipótesis de la Curva de Kuznets Ambiental, la cual sostiene que la contaminación aumenta con el

crecimiento económico hasta cierto nivel de ingreso, después del cual este efecto negativo empieza a reducirse¹²³.

La evidencia muestra que esta hipótesis no se cumple, puesto que aunque sí se puede relacionar el crecimiento económico con la mejora de ciertos indicadores ambientales, como es el caso del dióxido de azufre¹²⁴ o el suministro de agua potable y servicios sanitarios¹²⁵, la mayoría de contaminantes y de otro tipo de indicadores no decrecen cuanto más aumentan los ingresos de la población¹²⁶.

Esta hipótesis establece que el propio crecimiento económico solucionará los problemas ambientales, ya que la mejora del medio ambiente es una consecuencia del crecimiento económico. Una vez llegado a un nivel de ingreso determinado, la degradación ambiental empieza a disminuir.

Puede que sea cierta, pero el precio a pagar en términos ecológicos para llegar al nivel de renta deseado es demasiado alto, de manera que el planeta no tiene la capacidad necesaria para esperar a llegar a dicho nivel. Otra opción es que directamente esta hipótesis no se cumpla¹²⁷.

Independientemente de la razón, la evidencia justifica la intervención de las Administraciones Públicas con el objetivo de reducir este impacto ambiental, buscando en todo momento un crecimiento económico respetuoso con la sostenibilidad ambiental, es decir, que el incremento de la riqueza sea compatible con la mejora medioambiental. Estas políticas intentan que el nivel de ingreso necesario para que el crecimiento económico comience a solucionar el deterioro medioambiental sea alcanzado lo antes posible¹²⁸.

¹²³ ANGULO GUERRERO, A.J. «Relación entre crecimiento económico y medio ambiente: la U ambiental de Kuznets». *Revista DELOS: Desarrollo local Sostenible*, vol. 3, núm. 8, 2010, p. 2.

¹²⁴ ROCA, J., PADILLA, E., FARRÉ, M. y GALLETTO, V. «Economic growth and atmospheric pollution in Spain: discussing the environmental Kuznets curve hypothesis». *Ecological Economics*, núm. 39, 2001, pp. 89-92.

¹²⁵ NEUMAYER, E. «Global warming: discounting is not the issue, but substitutability is». *Energy Policy*, vol. 27, núm. 1, 1999, pp. 33-43.

¹²⁶ ANGULO GUERRERO, A.J. «Relación entre crecimiento... *ob. cit.*, pp. 5-7.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 7.

4.2. La protección medioambiental en la contratación pública estratégica

Entre las capacidades de la contratación pública está la posibilidad de que funcione como orientador de los comportamientos empresariales beneficiosos para el interés general, sin que tengan que estar conectados con la directa satisfacción del contrato¹²⁹.

De esta forma, los objetivos que no justifican la contratación pero que conllevan aparejada una mejora de la realidad preexistente pueden considerarse como políticas horizontales desde el punto de vista de la instrumentalización de la contratación del Sector Público. Estos objetivos son el estímulo a la innovación, la compra socialmente responsable y la compra ecológica¹³⁰.

Aunque estos tres objetivos secundarios están relacionados, en el ámbito de las políticas medioambientales son la compra ecológica y la compra socialmente responsable las que mayor importancia pueden llegar a tener.

La compra ecológica o contratación pública ecológica se define como «un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otras mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar»¹³¹. En otras palabras, a través de una licitación pública donde la compra ecológica sea un objetivo secundario, se premiará a aquellas propuestas donde esta se lleve a cabo, así como se incentivará su utilización por parte de los contratistas.

En cambio, la definición de la compra socialmente responsable tiene en cuenta más de una variable para considerarse la existencia de ésta en un proceso de contratación pública.

¹²⁹ GALLEGO CÓRCOLES, I. «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública». *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 4, 2017, p. 93.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 93-94.

¹³¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2008, denominada «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM (2008) 400 final], p. 5.

La contratación pública socialmente responsable se refiere a aquellas operaciones que «tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento de los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas»¹³².

Por lo tanto, su importancia en relación con las políticas ambientales es la inclusión de la sostenibilidad, general y no solo medioambiental, así como otras características que contribuyen a la aplicación correcta de una contratación pública social y sostenible medioambientalmente.

La propia Directiva del Parlamento y del Consejo 2014/24/UE, de 26 de febrero, establece la protección del medio ambiente como un elemento integrador de las políticas y acciones de la UE, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible, de acuerdo con el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

El considerando 98 de dicha Directiva establece, siendo este hecho fundamental para el posterior desarrollo legislativo de la contratación pública estratégica, que los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato pueden favorecer la aplicación de medidas que fomenten la protección medioambiental, entre otras.

En resumen, desde la UE se ha realizado un trabajo enfocado a establecer unos intereses medioambientales mínimos, incluyéndose como un componente de gran valor en la utilización estratégica de la contratación pública.

Es importante reseñar de nuevo lo que ya se ha explicado en el segundo epígrafe de este trabajo en relación a la importancia de la Estrategia Europa 2020, encuadrada en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, donde se establecen el objetivo de obtener un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador», principios que también se encuadran

¹³² Comisión Europea. Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. Octubre de 2010, p. 7.

en el Pacto Verde Europeo y que se han implementado en la legislación española a raíz de la transposición de las Directivas de contratación pública.

En la LCSP, la visión estratégica de la contratación pública introducida va más allá de una mera actualización de la normativa de contratación para adecuarlas al nuevo marco normativo comunitario, convirtiéndose en el eje principal del funcionamiento de este ámbito¹³³.

Tal es la importancia de la protección medioambiental, que en el artículo 1.3 LCSP¹³⁴, donde se obliga a incluir la contratación estratégica en todo proceso de licitación pública, se hace referencia al objeto medioambiental como parte de esta visión, siendo un criterio transversal. Postrándose así el criterio del precio, sustituyéndose por el principio de mejor relación calidad-precio en la prestación contractual. Por ende, la variable precio deja de ser la más valorada con esta nueva norma jurídica, introduciéndose la protección del medio ambiente, así como otros criterios de índole social.

Hay que destacar dos cuestiones en relación a este precepto. En primer lugar, que de su lectura podría desprenderse la idea de la existencia de una jerarquización de las políticas públicas relativas a la protección del medio ambiente y de ámbito social por encima de las relativas a la innovación, ya que esta última no se nombra en este apartado. Esto podría ser posible si no se tuviera en cuenta que la innovación, sobre todo el concepto desarrollado en el articulado de la LCSP, guarda una estrecha vinculación con la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales.

Y por otro lado, al incorporar estas medidas «siempre que guarde relación con el objeto del contrato», se evita, en cierta medida, la posibilidad de aplicar estas políticas como objetivos secundarios en la contratación.

La importancia del ámbito medioambiental en la normativa de contratación pública se puede comprobar con la obligación que tienen los órganos de

¹³³ GALLEGO CÓRCOLES, I. «La integración de... *ob. cit.*, p. 96.

¹³⁴ «En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social» (art. 1.3 LCSP).

contratación para garantizar que los proyectos que se van a aprobar cumplen con ciertos requisitos de impacto ambiental, así como determinar en los pliegos posibles carencias del régimen de evaluación ambiental¹³⁵.

Para una correcta evaluación del impacto ambiental existe la figura de la declaración de impacto ambiental, a la que se deben ajustar las fases de preparación, adjudicación y ejecución del contrato.

De esta forma, la propia redacción de las obligaciones y derechos de las partes en los pliegos deben determinar la correcta valoración económica de los costes, la determinación del periodo de recuperación de las inversiones y la tasa interna de rentabilidad, con el objetivo no solo de la correcta ejecución del contrato, sino también para el adecuado acatamiento de las normas medioambientales. En el caso de no detallarse de forma precisa estas características pueden surgir disputas jurídicas debido a las dificultades de ejecución del contrato en los términos ambientales, además de poder producir dificultades económicas que como consecuencia generen problemas a la hora de ejecutar el contrato, debido a la posibilidad de encontrarse con elevadas inversiones ambientales no reflejadas en la fase de preparación de la licitación¹³⁶.

Todo este conglomerado normativo que establece el marco de la contratación pública favorece que la actuación empresarial, sobre todo de aquellas organizaciones que tienen relación contractual con la Administración Pública, adapte sus actuaciones a unos estándares que favorezcan la protección del medio ambiente.

En suma, la contratación pública, desde la perspectiva ambiental, es una potencial herramienta para orientar el mercado hacia actividades innovadoras y respetuosas con el medio ambiente, que a su vez supone una mejora del conocimiento de las empresas, que antes o después, repercuten en un beneficio económico, además del beneficio social y medioambiental que estas nuevas actuaciones generan¹³⁷.

¹³⁵ PERNAS GARCÍA, J.J. «Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos públicos». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, pp. 157-159.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 164-166.

¹³⁷ LÓPEZ TOLEDO, P. «La contratación pública verde... *ob. cit.*, pp. 5 y 25.

4.3. Las políticas locales de medio ambiente: la importancia de la concienciación ciudadana

En un primer momento podría considerarse que las políticas públicas medioambientales de ámbito local, y más concretamente las políticas municipales, apenas tienen cabida en la actuación local, ya que este tipo de políticas son competencia de la Administración estatal o de las Administraciones autonómicas.

La realidad es que los municipios sí tienen una gran capacidad de intervención para poder obtener los objetivos de sostenibilidad local, que pasan por conseguir un entorno de vida saludable donde los ciudadanos sean el eje fundamental de la actuación local.

Entre los principales objetivos estratégicos para conseguir una sostenibilidad ambiental a nivel local, las políticas medioambientales municipales pueden centrarse en la gestión de residuos urbanos y de los servicios de limpieza, la gestión del agua, el control de la calidad del aire, el urbanismo sostenible, el transporte y movilidad urbanos, la salud, la eficiencia energética, la contaminación acústica, los espacios verdes y la educación ambiental¹³⁸.

Estos objetivos pueden efectuarse, entre otras, con tres instrumentos. Por un lado, la contribución por parte de las Entidades Locales, tanto al desarrollo normativo como la ejecución de lo establecido en las normas autonómicas y estatales para cumplir, entre otras metas, los estándares del control de la calidad del aire, o el desarrollo y la planificación de los usos del suelo en las políticas de ordenación territorial.

Los municipios también cuentan con la posibilidad de llevar a cabo la gestión de ciertas materias de manera integral, pudiendo para ello innovar en la ejecución de este tipo de políticas y adaptarlas a las necesidades locales, como puede ser en el caso de la gestión del agua o de los residuos urbanos, donde controlan gran parte del proceso y pueden aplicar técnicas concretas.

¹³⁸ GÓMEZ PUERTO, Á.B. «Políticas locales de medio ambiente». 1 de febrero de 2019.

Y una tercera herramienta, con un carácter más transversal a todos los objetivos estratégicos, como es la educación ambiental, que debe implementarse en la integridad de las políticas medioambientales, haciendo partícipes a los vecinos. Esta educación ambiental puede ser permanente o puede centrarse en políticas más concretas, como puede ser la concienciación de uso de transporte público colectivo o el uso de medios de transporte alternativos con la búsqueda de una reducción de la contaminación, la búsqueda de una disminución de los ruidos en los espacios urbanos, o también la gestión del agua y de la limpieza viaria.

Para todo ello, la inversión y el gasto público juega un papel fundamental. Gran parte de este tipo de políticas locales suponen la modernización de espacios privados para hacerlos más sostenibles, precisándose la utilización de transferencias corrientes o incentivos fiscales.

Este es el caso de las políticas de eficiencia energética, donde adaptar los espacios municipales para aprovechar más la energía utilizada tiene como único obstáculo la inversión para construir o renovar este tipo de instalaciones públicas.

En este aspecto, las políticas municipales de ámbito medioambiental son un ejercicio de trabajo conjunto entre la ciudadanía y la gestión municipal. Aunque deben destinarse suficientes recursos públicos para obtenerse los resultados esperados, el comportamiento de los vecinos juega un importante papel.

En base a esta idea, se han ido generando espacios de participación ciudadana en materia medioambiental, sobre todo, debido a las diversas movilizaciones de la sociedad civil en esta materia¹³⁹.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹⁴⁰, supone un avance en la incorporación de

¹³⁹ MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCIA, E. «Políticas de medio ambiente y participación ciudadana». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 61, 2008, p. 188.

¹⁴⁰ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 171, 19 de julio de 2006.

mecanismos de participación ciudadana en el ámbito medioambiental, incluso determinando las dos modalidades que esta participación ciudadana puede suponer: la participación de tipo orgánico, con la incorporación de vecinos a órganos consultivos o a través de asociaciones representativas, y la participación funcional, con actuaciones independientes a la gestión administrativa con el objetivo de colaborar en la toma de decisiones¹⁴¹.

En este contexto, la contratación pública estratégica, además de ser efectiva para alcanzar unos estándares de protección medioambiental en el momento que obliga a que los concurrentes a las licitaciones públicas cumplan determinados requisitos que evitan la degradación del entorno, es una herramienta que puede ayudar a obtener esta confianza, y por lo tanto, concienciación ciudadana.

Si los vecinos comprueban que la contratación pública es cada vez más respetuosa con el entorno y tiene como principios estratégicos evitar el deterioro del medio ambiente y la búsqueda de unos beneficios de carácter social en el ámbito local, ello determinará una nueva forma de ver la gestión pública local. La actuación administrativa debe ser ejemplarizante¹⁴².

5. CONCLUSIONES

La contratación pública estratégica no es una nueva invención en el marco normativo de la contratación, sino más bien, la implicación real de incorporación de criterios sociales y medioambientales en este ámbito a través de la LCSP, la cual recoge principios dispersos en diferentes normas y recomendaciones, tanto internacionales, como comunitarias y nacionales.

Aunque es una obligación que se incorporen este tipo de criterios a la hora de contratar por parte del Sector Público, existen todavía muchos obstáculos para hacerla efectiva. Esto ocurre por la falta de medios, como pueden ser recursos económicos, personal especializado y formación a los empleados públicos, al mismo tiempo que un ordenamiento jurídico que no penaliza la falta de utilización de este tipo de contratación, debido al escaso

¹⁴¹ MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCIA, E. «Políticas de medio ambiente... *ob. cit.*, p. 184.

¹⁴² LÓPEZ TOLEDO, P. «La contratación pública verde... *ob. cit.*, pp. 5-6.

control, a la inexistencia de consecuencias jurídicas de su incumplimiento o a la posibilidad de utilizar otros instrumentos que evaden la implementación de esta visión estratégica, como es el caso de la contratación menor.

Esta problemática se incrementa en el ámbito local, donde las capacidades son todavía menores, en particular en las PYMEL, que constituyen la mayor parte de las Entidades Locales españolas.

Aun con estas limitaciones, la visión estratégica de la contratación pública cobra cada vez mayor importancia y supone un recurso para llevar a cabo las políticas públicas que se proponen, sobre todo con la aparición de objetivos supranacionales, como los Fondos «*Next Generation EU*» de la UE, que han transformado la manera de realizar las licitaciones públicas en los últimos años.

La Administración local tiene un papel protagonista a la hora de ejecutar este tipo de medidas, debido a que son, junto a las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, las canalizadoras de los fondos públicos en su ámbito competencial. Al mismo tiempo deberán coordinarse con el resto de las organizaciones públicas y privadas implicadas para la correcta ejecución de estos fondos.

Los objetivos que se pretenden obtener a través de este tipo de contratación tienen una relación directa con el crecimiento económico, ya que los objetivos sociales y medioambientales no pueden desarrollarse sin este. La contratación estratégica procura equilibrar la búsqueda de un aumento de la riqueza con el respeto a una serie de valores e indicadores, como es la protección del medio ambiente y otros de carácter social, utilizando para ello la búsqueda del interés general.

El crecimiento económico sostenible es una realidad, la cual se retroalimenta con la innovación que supone la búsqueda de la protección del medio ambiente y el interés común. Por lo que, uno no tiene sentido sin el otro y el crecimiento económico aumentará cuanto más se enfoque en las metas que persigue la contratación pública estratégica.

Todavía falta solventar ciertas problemáticas de índole público que frenan la posibilidad de lograr estos fines o que los pone en riesgo en el medio y

largo plazo, como son la sostenibilidad financiera o la participación ciudadana en este tipo de políticas públicas para adecuarlas a las necesidades de las personas, dificultades donde las Entidades Locales tienen la posibilidad de intervenir.

6. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

6.1. Bibliografía

ALESINA, A., FAVERO, C. y GIAVAZZI, F. «Austerity: when it works and when it doesn't». Princeton University Press, 2019.

ALMONACID, V. «La Compra Pública Innovadora en la Ley de Contratos del Sector Público». 12 de febrero de 2018. Disponible en: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/02/12/la-compra-publica-innovadora-en-la-ley-de-contratos-del-sector-publico/> [consulta: 23-06-2021].

ANGULO GUERRERO, A.J. «Relación entre crecimiento económico y medio ambiente: la U ambiental de Kuznets». *Revista DELOS: Desarrollo local Sostenible*, vol. 3, núm. 8, 2010, pp. 1-10.

BLANCO LÓPEZ, F. «La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2018, pp. 139-168.

CAMPOS ACUÑA, C. y CAAMAÑO ALEGRE, J. «Contratación pública (Ley 9/2017): Dificultades para implantar el nuevo modelo en el mundo local y propuestas de mejora. Documento 10/2018». *Red Localis*. 2018.

CANÓNICO SARABIA, A.M. «La contratación pública estratégica. Con especial referencia al acceso de las pymes en las compras públicas». Tesis doctoral. Universidad de La Coruña: La Coruña, 2018.

CARRILLO DONAIRE, J.A. «Informe normativo: reformas legales de la actividad administrativa para la recuperación económica». SDP *Estudio Legal*, 2021. Disponible en: <https://www.sdpabogados.com/informe-normativo-reformas-legales-de-la-actividad-administrativa-para-la-recuperacion-economica/> [consulta: 25-05-2021].

CASSAGNE, J.C. «Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)». Reus: Madrid, España, 2016.

CONDE-RUIZ, J.I. y MARÍN, C. «La crisis fiscal en España». *Anuario internacional CIDOB*, 2013, pp. 223-230.

DE MIGUEL, D. y GONZÁLEZ, M. «Presente y futuro del compliance fiscal: la oportunidad (o casi necesidad) de contar con una norma estándar nacional que lo regule». *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 947, 2018.

FELIÚ GIMENO, J.M. «La nueva regulación de la contratación en los sectores especiales. Novedades del Real Decreto Ley 3/2020». *Observatorio de Contratación Pública*. 16 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.obcp.es/opiniones/la-nueva-regulacion-de-la-contratacion-en-los-sectores-especiales-novedades-del-real> [consulta: 23-06-2021].

FELIÚ GIMENO, J.M. «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente». *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, pp. 47-132.

FERREIRO FREIRE, E. y ANAYA MARTÍN, F. «La contratación pública y los Fondos Next Generation de la Unión Europea». 28 de julio de 2021. Disponible en: <https://elderecho.com/la-contratacion-publica-y-los-fondos-next-generation-de-la-union-europea> [consulta: 01-10-2021].

FORTE-CAMPOS, V., GARCÍA-MORAL, B. y LAPORTA-CORBERA, M.I. «La evolución de la deuda pública en España en 2020». *Notas Económicas. Boletín Económico 3/2021. Banco de España*, 2021. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/21/T3/Fich/be2103-ne06.pdf> [consulta: 11-10-2021].

FURIÓ DURÁN, V. «Las entidades locales menores y la ley de contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP». *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinario de marzo, 2019, pp. 403-423.

GALLEGO CÓRCOLES, I. «La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública». *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 4, 2017, pp. 92-113. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6231198> [consulta: 16-10/2021].

GÓMEZ PUERTO, Á.B. «Políticas locales de medio ambiente». 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://paradigmamedia.org/politicas-locales-de-medio-ambiente/> [consulta: 22-10-2021].

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. «La Ley de Contratos del Sector Público y entidades locales: la exigencia de planificación de la contratación». *Unión Europea en el contexto de los Tratados de nueva generación: entre reforma institucional y protección social*, 2018, pp. 245-262.

GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. «¿Son necesarios los contratos menores? Procedimiento súpersimplificado de contratación». 13 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2018/02/13/procedimiento-supersimplificado/> [consulta: 24-07-2021].

GOUARDÈRES, F. «Las pequeñas y medianas empresas». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*, 2021. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/63/las-pequenas-y-medianas-empresas> [consulta: 23-06-2021].

HELPMAN, E. «The Mystery of Economic Growth». The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2004.

JIMÉNEZ LATORRE, F. y RAMS RAMOS, C. «Crecimiento económico en un contexto de desarrollo sostenible». *ICE, Revista de Economía*, vol. 1, núm. 800, 2002, pp. 47-64. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/372> [consulta: 19-10-2021].

LÓPEZ TOLEDO, P. «La contratación pública verde en el derecho español». *Documento de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, núm. Extra 10, 2015, pp. 1-28. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6838110> [consulta: 23-10-2021].

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. «Contratación estratégica e íntegra. Una experiencia práctica en cifras». *Observatorio de Contratación Pública*. 23 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.obcp.es/noticias/contratacion-estrategica-e-integra-una-experiencia-practica-en-cifras#:~:text=La%20utilizaci%C3%B3n%20%20%20C2%ABestrat%C3%A9gica%20%20de%20la,en%20materia%20social%20%20medioambiental%20%20de> [consulta: 25-06-2021].

MARTÍNEZ IGLESIAS, M., LERMA MONTERO, I. y GARCIA, E. «Políticas de medio ambiente y participación ciudadana». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 61, 2008, pp. 179-201. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/174/17412302009.pdf> [consulta: 23-10-2021].

NEUMAYER, E. «Global warming: discounting is not the issue, but substitutability is». *Energy Policy*, vol. 27, núm. 1, 1999, pp. 33-43.

PALACIOS ALBARSANZ, L.M. «Elaboración del presupuesto y planificación económico-financiera de las Entidades Locales». Octubre de 2018. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiMLY0tTM7Wy1KLizPw8WyMDQwtDAwMLkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqAKHNuXs1AAAAWKE> [consulta: 11-10-2021].

PEIRÓ BAQUEDANO, A.I. y JARAMILLO VILLACÍS, A.L. «El Pacto Verde Europeo: La política climática es la nueva estrategia de crecimiento en Europa». *Observatorio de Contratación Pública*. 23 de noviembre de 2020. Disponible en: <http://www.obcp.es/opiniones/el-pacto-verde-europeo-la-politica-climatica-es-la-nueva-estrategia-de-crecimiento-en> [consulta: 23-06-2021].

PERNAS GARCÍA, J.J. «Intervención administrativa ambiental y contratación pública. A propósito de la evaluación de impacto ambiental de proyectos

públicos». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 55, 2020, pp. 151-219.

RAMÍREZ, P. y GONZÁLEZ, P. «Diccionario de ciencias ambientales y desarrollo sustentable». *Los Libros de El Nacional*. Colección Minerva, núm. 28, 2005.

ROBINSON, J.A. y TORVIK, R. «White elephants». *Journal of Public Economics*, núm. 89, 2005, pp. 197-210.

ROCA, J., PADILLA, E., FARRÉ, M. y GALLETTO, V. «Economic growth and atmospheric pollution in Spain: discussing the environmental Kuznets curve hypothesis». *Ecological Economics*, núm. 39, 2001, pp. 85-99.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y HERCE MAZA, J.I. «La buena administración en la contratación pública: mención especial a la fase de ejecución del contrato». *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinario de marzo, 2019, pp. 35-59.

SÁNCHEZ LÓPEZ, R. «La utilización de la Plataforma de Contratos del Sector Público en los pequeños municipios». 27 de enero de 2019. Disponible en: <https://lapartecontratante.blog/2019/01/27/la-utilizacion-de-la-plataforma-de-contratos-del-sector-publico-en-los-pequenos-municipios-por-rafael-sanchez-lopez/> [consulta: 25-07-2021].

VALMONACID. «Especialidades del procedimiento de contratación en la Administración Local (de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público)». 10 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2017/11/10/especialidades-del-procedimiento-de-contratacion-en-la-administracion-local-de-acuerdo-con-la-ley-9-2017-de-8-de-noviembre-de-contratos-del-sector-publico/> [consulta: 22-10-2021].

VÁZQUEZ MATILLA, F.J. «Desde España: la compra pública de innovación». 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://idomcpi.com/desde-espana-la-compra-publica-de-innovacion/> [consulta: 23-06-2021].

VÁZQUEZ MATILLA, F.J. «La necesidad de incorporar aspectos ambientales y de sostenibilidad energética en los contratos públicos. ¡Nueva Ley! 7/2021 de Cambio climático y transición energética». 31 de mayo de 2021.

Disponible en: <https://www.javiervazquezmatilla.com/la-necesidad-de-incorporar-aspectos-ambientales-y-de-sostenibilidad-energetica-en-los-contratos-publicos-nueva-ley-7-2021-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica/> [consulta: 23-06-2021].

WARNER, A.M. «Public Investment as an Engine of Growth». *Internacional Monetary Fund*, Working Paper 14/148, 2014.

6.2. Informes y documentos oficiales

Comisión Europea. Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas. Octubre de 2010. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb70c481-0e29-4040-9be2-c408cddf081f/language-es> [consulta: 16-10-2021].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2008, denominada «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM (2008) 400 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400> [consulta: 16-10-2021].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de 28 de noviembre de 2018, denominada «Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» [COM (2018) 773 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773> [consulta: 23-06-2021].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, denominada «El Pacto Verde Europeo» [COM (2019) 640 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [consulta: 23-06-2021].

Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» [COM (2010) 2020 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020> [consulta: 23-06-2021].

Comunicación de la Comisión, de 20 de mayo de 2021, denominada «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior» [COM (2021) 245 final]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:245:FIN> [consulta: 04-06-2021].

Crecimiento del PIB (% anual) – Unión Europea. Banco Mundial. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=EU&most_recent_value_desc=false&start=2020&view=map [consulta: 20-09-2021].

Dirección General de Industria y de la pequeña y mediana empresa. Informes sobre la PYME. Datos enero 2020. Disponible en: <http://www.ipyme.org/es-ES/AreaEstadisticas/Paginas/InformesPYME.aspx> [consulta: 23-06-2021].

Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 25 de junio de 2008, denominado «Código Europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos» [SEC (2008) 2193]. Disponible en: http://obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_Codigo_PYMEs_3d3994e1.pdf [consulta: 23-06-2021].

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos del registro de Entidades Locales. Disponible en: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/> [consulta: 09-07-2021].

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Conoce la Agenda. Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce_la_agenda.htm [consulta: 08-10-2021].

Ministerio de Hacienda. Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Febrero de 2014. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf> [consulta: 08-10-2021].

Ministerio de Hacienda. Presupuestos Generales del Estado para el año 2019. Disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/Ejercicio2019.aspx> [consulta: 06-06-2021].

Oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación. Ministerio de Hacienda. Informe anual de supervisión de la contratación pública en España. Diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf> [consulta: 03-06-2021].

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España. 27 de abril de 2021. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf [consulta: 01-09-2021].

Secretaría de Estado para la Agenda 2030. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Disponible en: <https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/informe-progreso21-eds-2030.pdf> [consulta: 09-10-2021].

Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización del Fondo Estatal de Inversión Local, núm. 982, 2013. Disponible en: <https://www.tcu.es/searcher/document/DocumentSearch.action?docCheckFis=true&fisDatePlenoFrom=25/04/2013&fisDatePlenoTo=25/04/2013&submitSearch=true> [consulta: 23-05-2021].

6.3. Legislación

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea L 94, 28 de marzo de 2014, pp. 1-64.*

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea L 94, 28 de marzo de 2014, pp. 65-242.*

Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea L 94, 28 de marzo de 2014, pp. 243-374.*

Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca. *Boletín Oficial del Estado, núm. 61, 1 de abril de 1994.*

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. *Boletín Oficial del Estado, núm. 55, 6 de marzo de 2011.*

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado, núm. 80, 3 de abril de 1985.*

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición ecológica. *Boletín Oficial del Estado, núm. 121, 21 de mayo de 2021.*

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. *Boletín Oficial del Estado, núm. 272, 9 de noviembre de 2017.*

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado, núm. 341, 31 de diciembre de 2020.*

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 131, 2 de diciembre de 2011.

Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 184, 3 de noviembre de 2011.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 171, 19 de julio de 2006.

Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, 31 de octubre de 2007.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, 30 de abril de 2012.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 257, 26 de abril de 2002.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, 9 de marzo de 2004.

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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 276, 16 de noviembre de 2011.

Real Decreto-ley 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 31, 5 de febrero de 2020.

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinaria para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 73, 18 de marzo de 2020.

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 341, 31 de diciembre de 2020.

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea L 57*, 18 de febrero de 2021, pp. 17-75.