

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS  
(Coord.)

# **LAS NUEVAS DIRECTIVAS DE CONTRATOS PÚBLICOS Y SU TRANSPOSICIÓN**

José María GIMENO FELIU    Isabel TORRALBA MENA  
Martín María RAZQUIN LIZARRAGA    Luis MÍGUEZ MACHO  
Juan José PARDO GARCÍA-VALDECASAS    Miguel Ángel BERNAL BLAY

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

## ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>PRESENTACIÓN</b> , por <i>Martín María Razquin Lizarraga</i> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> , por <i>Sonia Rodríguez-Campos</i> .....	11
<b>EL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO COMUNITARIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: PRINCIPALES NOVEDADES. (LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA)</b> , por <i>José María Gimeno Feliu</i> .....	15
I. INTRODUCCIÓN. MOTIVOS DE LA REFORMA .....	15
II. CONTENIDO DE LA NUEVA DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	25
1. Depuración conceptual, simplificación y flexibilización de los procedimientos de contratación .....	27
2. Utilización estratégica de la contratación pública en respuesta a nuevos desafíos .....	38
3. La integridad como elemento fundamental en la política de compras públicas .....	58
4. Regulación de la ejecución del contrato: las modificaciones del objeto .....	67
5. Los sistemas de cooperación vertical y horizontal .....	75
III. LA NUEVA DIRECTIVA DE CONCESIONES Y SU SIGNIFICADO .....	86
1. La delimitación conceptual entre contrato y concesión .....	88
2. Las novedades en las reglas procedimentales .....	98
3. Depuración conceptual y consecuencias prácticas en España ...	101
IV. EL VALOR INTERPRETATIVO DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ANTES DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE TRANSPOSICIÓN .....	107

	Pág.
V. EPÍLOGO. HACIA LA TRANSPOSICIÓN EFECTIVA DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	115
 <b>TRANSPOSICIÓN DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS RESPECTO DEL MARCO JURÍDICO VIGENTE EN ESPAÑA, por <i>Martín María Razquin Lizarraga</i> .....</b>	
I. INTRODUCCIÓN .....	129
II. LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS.....	131
1. Principios y objetivos de las Directivas .....	131
2. Adaptación en España .....	133
A) La competencia .....	134
a) Fase previa .....	134
b) Publicidad de la licitación.....	135
c) Presentación de ofertas y confidencialidad .....	135
d) Exclusión de licitadores.....	136
e) Exigencias de capacidad y solvencia técnica y económica.....	136
f) Los criterios de adjudicación y motivación de la adjudicación .....	136
g) Colaboración con las autoridades de competencia ..	138
B) La innovación.....	138
C) Las PYME .....	141
3. Alcance y ámbito de las Directivas. Encargos <i>in house</i> .....	142
III. OBJETIVOS AMBIENTALES Y SOCIALES .....	145
IV. LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN.....	146
1. El diálogo competitivo .....	147
2. El procedimiento de licitación con negociación .....	147
3. El procedimiento negociado sin publicación previa .....	150
4. La asociación para la innovación .....	152
5. Los catálogos electrónicos .....	154
V. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN .....	156
1. Consultas al mercado .....	156
2. Publicidad de la licitación .....	156
3. Criterios de selección y motivos de exclusión .....	157
4. Criterios de adjudicación del contrato.....	158
5. Ofertas anormalmente bajas .....	159
6. Publicidad de la adjudicación e información .....	159
VI. REGÍMENES ESPECÍFICOS .....	159
VII. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	160

	Pág.
VIII. SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS.....	161
IX. LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA .....	161
X. GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA. DIFERENCIAS ENTRE CONTRATOS DE SERVICIOS Y CONCESIONES .....	162
1. Los modos de gestión de los servicios públicos: gestión directa .....	162
2. Gestión indirecta: concesiones y contratos de servicios .....	163
A) Los contratos de servicios .....	165
B) La concesión.....	165
C) Concesión de servicios y recursos especiales .....	168
<b>EL SISTEMA DE RECURSOS CONTRACTUALES EN ESPAÑA A LA LUZ DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b> , por <i>Juan José Pardo García-Valdecasas</i> .....	169
I. EL RÉGIMEN DE RECURSOS CONTRACTUALES EN ESPAÑA. ....	169
II. LAS NUEVAS DIRECTIVAS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	173
1. La Directiva de contratación pública .....	176
2. La Directiva de concesiones .....	178
III. LAS NUEVAS DIRECTIVAS Y EL RECURSO .....	180
IV. LAS NUEVAS DIRECTIVAS Y LA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES DE RECURSOS CONTRACTUALES .....	192
<b>LOS DESAFÍOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL NUEVO MARCO EUROPEO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA</b> , por <i>Isabel Torralba Mena</i> .....	195
I. INTRODUCCIÓN: LAS DIRECTIVAS DE 26 DE FEBRERO DE 2014 DE CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	195
II. COMPRA PÚBLICA EFICIENTE .....	199
III. COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA.....	203
IV. TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DE LAS COMPRAS PÚBLICAS .....	209
V. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA .....	210
VI. COLABORACIÓN PÚBLICO – PÚBLICA .....	211
VII. CONCLUSIONES.....	214
<b>LA DISTINCIÓN ENTRE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS Y OTROS CONTRATOS PÚBLICOS A LA LUZ DE LA DIRECTIVA 2014/23/UE: REPERCUSIONES PARA EL DERECHO ESPAÑOL</b> , por <i>Luis Míguez Macho</i> .....	217
I. INTRODUCCIÓN .....	217

	<u>Pág.</u>
II. LA CARACTERIZACIÓN INICIAL DE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS EN LOS DOCUMENTOS Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	219
III. LA TRANSFERENCIA DEL RIESGO OPERACIONAL COMO CRITERIO DEFINITORIO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE OBRAS Y DE SERVICIOS EN LA DIRECTIVA 2014/23/UE .....	221
1. Aspectos generales de la definición de la concesión de servicios en la directiva .....	221
2. La sustitución del riesgo de disponibilidad por el de suministro u oferta .....	223
IV. LA CONFIGURACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL Y EL CONCEPTO DE CONCESIÓN DE LA DIRECTIVA 2014/23/UE. PERSPECTIVAS DE FUTURO .....	227
V. CONCLUSIONES .....	231
VI. BIBLIOGRAFÍA .....	232
 <b>PRINCIPALES NOVEDADES DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO,</b> por <i>Miguel Ángel Bernal Blay</i> .....	
I. EL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO EUROPEO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	235
1. El contexto de la reforma .....	235
2. Objetivos de la reforma.....	238
3. Principales novedades que incorporan las nuevas Directivas de contratos públicos .....	240
A) Simplificación y flexibilización de los procedimientos de contratación.....	240
B) Promoción de la contratación electrónica .....	243
C) Utilización estratégica de la contratación pública en respuesta a nuevos desafíos .....	243
D) Mejora del acceso al mercado de los contratos públicos para las pequeñas y medianas empresas .....	246
E) Ejecución de los contratos.....	247
F) Gobernanza.....	248
G) Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión.....	250
II. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, DE 17 DE ABRIL DE 2015 .....	251
1. El proceso de transposición .....	251

	Pág.
2. Análisis de las principales novedades incluidas en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, de 17 de abril de 2015.....	254
A) Ámbito de aplicación.....	254
<i>a)</i> Ámbito subjetivo.....	254
<i>b)</i> Ámbito objetivo.....	255
<i>c)</i> Negocios excluidos.....	256
B) Preparación y adjudicación de los contratos.....	256
<i>a)</i> Consultas preliminares al mercado.....	256
<i>b)</i> Duración de los contratos.....	257
<i>c)</i> Perfil de contratante.....	258
<i>d)</i> Aspectos económicos de los contratos.....	259
<i>e)</i> Reducción de cargas administrativas.....	259
<i>f)</i> Racionalización de la contratación.....	260
<i>g)</i> Procedimientos de adjudicación.....	262
g.1) Procedimientos con negociación.....	262
g.2) Procedimiento abierto simplificado.....	264
g.3) Procedimiento de asociación para la innovación.....	265
III. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	265
IV. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	268
V. GOBERNANZA.....	270
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	270

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Sonia Rodríguez-Campos (coord.)  
© De los autores  
© EGAP  
© MARCIAL PONS  
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
San Sotero, 6. 28037 MADRID  
☎ 91 304 33 03  
[www.marcialpons.es](http://www.marcialpons.es)  
ISBN: 978-84-9123-089-2  
Depósito legal: M. 29.827-2016  
Fotocomposición: MILÉSIMA ARTES GRÁFICAS  
Impresión: Elecé Industria Gráfica, S. L.  
Polígono El Nogal, C/ Río Tiétar, 24  
28110 Algete (Madrid)  
Madrid, 2016



## PRESENTACIÓN

La contratación pública ocupa un lugar preeminente en la acción pública no solo por méritos propios sino también por las consecuencias negativas que en algunos casos se derivan de ella.

Los méritos se concentran en que la contratación no es una política aislada, sino instrumental que se encuentra al servicio de otras políticas públicas como la prestación de servicios a los ciudadanos y la mejora de las infraestructuras, así como también favorece la creación de empleo y sirve asimismo para la consecución de objetivos ambientales. Es, por ello, que la contratación pública debe ser eficiente y tiene que contemplar un panorama más amplio que el suyo propio.

Los deméritos consisten en las actividades corruptas que están aflorando alrededor de la contratación pública, como si esta fuera un caldo de cultivo proclive a este tipo de actuaciones irregulares e incluso delictivas. Casi todos los días, con demasiada frecuencia, los medios de comunicación dan cuenta de casos de corrupción ligados a la contratación pública, como si fuera un sino imposible de parar.

A ello se une que la importancia económica de la contratación pública ha provocado el enorme interés de las instituciones comunitarias, que ven en ella un factor decisivo del mercado interior. Hacer Europa es abrir las licitaciones a todos los empresarios de cualquier Estado miembro de la Unión.

Esta preocupación europea ha supuesto la aprobación de una nueva generación de Directivas, ahora las de 2014, nada menos que tres, algunas modificativas de otras anteriores, pero otra completamente novedosa por cuanto que alcanza a las concesiones. Pero además las Directivas suponen una ampliación de las medidas adoptadas con carácter general por la Unión Europea que, de la mano del Tribunal de

Luxemburgo, va ofreciendo al menos cada década, un mayor número de reglas que los Estados tienen que adaptar a su ordenamiento interno.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está jugando un papel determinante no solo por la vía de los recursos de incumplimiento, sino también por las cuestiones prejudiciales que interpretan el Derecho de la Unión.

Esta preocupación europea ha tenido en España continua réplica, como puede verse por las numerosas reformas que en los últimos años ha sufrido la contratación pública, que dio lugar a un texto refundido de la ley de contratos del sector público en 2011, que, sin embargo, de nuevo ha sido objeto de un gran número de modificaciones legales.

Además las modificaciones han afectado a las garantías y en los últimos años hemos podido ver la importante y muy positiva actuación de los Tribunales administrativos de recursos contractuales, compuestos por especialistas en la materia y con independencia de juicio, que han contribuido a elaborar un cuerpo de doctrina relevante y de gran nivel. Pero, sobre todo, han permitido atajar errores (y en algunos casos supuestos de corrupción) desde el inicio bien por la impugnación de los pliegos como por la anulación de algunas adjudicaciones.

No obstante, de nuevo nos encontramos en suelo frágil, porque las Directivas comunitarias imponen un plazo de transposición que culmina el día 18 de abril de 2016, que está ahí a la vuelta de la esquina sin que se perciba la aprobación de un texto legal que adapte las nuevas disposiciones comunitarias.

La virtud del libro que el lector tiene entre sus manos se encuentra, en primer lugar, en ofrecer una explicación del contenido de las nuevas Directivas. El prof. Gimeno da cuenta con enorme agudeza y acierto del nuevo paquete legislativo comunitario. Incide en sus novedades y aspectos más relevantes, lo que le obliga a detenerse especialmente en la nueva Directiva de concesiones. Pero ya se plantea el valor interpretativo de las Directivas antes de su transposición, cuando pronto su valor va a ser bien directo por el transcurso del plazo sin que España las haya transpuesto.

El prof. Razquin incide en las similitudes y diferencias entre el ordenamiento vigente en España y las nuevas Directivas, apuntando aquellos aspectos concretos que requieren de un cambio más sustancial. Para ello se detiene también en los principios y objetivos de las Directivas y cómo puede producirse su aplicación efectiva en España.

El Sr. Pardo analiza una materia sobre la que su conocimiento y experiencia son acreditados y brillantes, como es el sistema de recursos contractuales en España. Para ello expone su regulación actual y las implicaciones que sobre ella tienen las nuevas Directivas de contratación pública.

El siguiente capítulo no podía faltar en un Curso organizado por la Escuela Gallega de Administración Pública, como Escuela autonómica de formación de funcionarios y de estudios sobre la Administración. Así pues, la Sra. Torralba expone los desafíos que se derivan de las nuevas Directivas para las Comunidades Autónomas. En su análisis aflora su conocimiento directo sobre la aplicación de la normativa de contratación en la Administración Pública en general y en la gallega en particular.

La aprobación de las nuevas Directivas se caracteriza, como se ha apuntado más arriba, por una nueva Directiva sobre concesión. Y uno de los problemas clásicos, sobre todo en España, es diferenciar entre los contratos públicos y las concesiones. A ello se dirige el estudio del prof. Míguez, que con gran claridad conduce al lector por la senda de la transferencia del riesgo operacional como elemento diferenciador entre ambas figuras.

Y por último, el prof. Bernal da cuenta de qué está haciendo España, porque es justo decirlo que tampoco estamos con los brazos caídos. Por ello explica el borrador de anteproyecto de nueva Ley de contratos del sector público, analizando las principales novedades que se encierran en el mismo.

Como podrá ver el lector, el libro es una primera aproximación a las Directivas comunitarias de 2014, en sus aspectos principales, analizando su contenido, pero también ofreciendo soluciones a qué se puede y qué se está haciendo en España en orden a su transposición, así como dando soluciones de futuro.

Dado el retraso en la transposición, el libro adquiere un interés añadido, por cuanto que a partir del día 18 de abril de 2016 las Directivas son de aplicación directa y cualquier persona física o jurídica podrá exigir su aplicación no solo a las Administraciones Públicas sino también invocarlas ante los Tribunales, tanto los administrativos de recursos contractuales, como los del poder judicial. A tal fin cabe recordar como recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que los tribunales administrativos tienen el carácter de órgano jurisdiccional para formular cuestiones prejudiciales ante el mismo.

El lector juzgará finalmente el valor del libro y su utilidad. Creo poder adelantar que la iniciativa de la Escuela Gallega de Administración Pública tendrá cuando menos el mismo gran éxito que tuvo el Curso. La contratación pública requiere de estudios que ayuden a que la misma sea eficiente y se ajuste tanto a los principios y finalidades de la misma, como también a las disposiciones de los textos legales. Y para ello este libro será de gran ayuda.

Martín María RAZQUIN LIZARRAGA  
Catedrático de Derecho Administrativo



## INTRODUCCIÓN

En septiembre de 2014 la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP) acogió un curso sobre el nuevo Derecho europeo de contratos públicos por la extraordinaria relevancia de su objeto y por su interés desde el punto de vista práctico. Por estos motivos y de acuerdo con el compromiso adquirido en orden a universalizar la formación, abrimos las puertas a todos: empleados públicos y ciudadanos que estuviesen interesados en el contenido de las denominadas directivas de cuarta generación y en la problemática que razonablemente habría de comportar su transposición al ordenamiento jurídico interno. Razonablemente, digo, porque esta tesis no es en absoluto desconocida para el legislador español. Ha tenido que enfrentarse a ella en tres ocasiones previas y su labor ha sido censurada de modo reiterado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dato que por sí solo pone de manifiesto la complejidad de dicho cometido.

Por centrar siquiera de forma breve el objeto de las siguientes páginas, la nueva disciplina europea en la materia se enmarca en la que se conoce como Estrategia Europea 2020 —que como es sabido, establece los ejes que han de presidir la acción comunitaria hasta dicho año— y se articula sobre tres directivas publicadas el 28 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, fechadas en todo caso a 26 de febrero: la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de los contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; y la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los tradicionalmente sectores excluidos —esto es, el agua, la energía, los transportes y los servicios postales— y por la que

también se deroga la Directiva que venía disciplinando esta materia, que era la 2004/17/CE.

Nos encontramos ante un paquete normativo que sucede a otros tres, de ahí que parezca innecesario insistir en la importancia que con carácter general reviste la contratación pública. La mera mención a su faz de instrumento efectivo al servicio de políticas medioambientales, de igualdad o sociales acredita tal relevancia. Sin embargo, no es ocioso destacar que las nuevas directivas van más allá por regular materias tradicionalmente excluidas de la disciplina comunitaria en la materia y tan emblemáticas de la soberanía política de los Estados miembros como las concesiones de servicio público. Esta constatación dista tanto de ser insustancial como poner en valor que esa normativa aborda por vez primera aspectos concernientes a los efectos, a la extinción y a las modificaciones de los contratos, lo que en cuanto a esto último supone positivar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Lo dicho pone de manifiesto el carácter ambicioso y la trascendencia de la última reforma europea en materia de contratos públicos, más aún si se tiene en cuenta que a la inclusión de ámbitos materiales antes excluidos se añade el hecho de que la denominación de la Directiva 2014/24 avanza, de forma evidente, la intención del legislador europeo de regular toda la contratación administrativa.

Asumida tal relevancia, el curso referido habría de servir para trasladar con la mayor claridad posible el significado y los objetivos de dicha reforma. Y para ello elegimos un formato novedoso y adecuado al contenido, pues a las intervenciones de los expertos seguidas de un debate con el público asistente, sumamos no solo el libro que el lector sostiene en sus manos, sino también la grabación en formato audiovisual de las ponencias. A estas grabaciones cabe acceder de forma gratuita desde la página web de la Escuela (<http://www.egap.xunta.es>).

Este formato audiovisual obedece al propósito de poner a disposición de cualquier interesado las ponencias y las consideraciones suscitadas al hilo de su exposición, convencidos como estamos de que con ello contribuimos a la difusión del conocimiento y de la actividad que justifica la propia existencia de la EGAP. Tal es nuestro deber como Administración y cumplimos con él si ponemos los medios para que un número cada vez mayor de personas, ya sean empleados públicos o ciudadanos en general, puedan acceder a nuestra formación sin barreras físicas o temporales.

Al mismo propósito obedece esta obra, testimonio del interés de dicho curso, del avance cualitativo que comporta su objeto, así como de la solvencia y de la generosa colaboración de los autores, expertos

todos ellos en la materia que aquí se aborda. Mi más sincero agradecimiento, pues, a ellos y a la editorial Marcial Pons por ayudarnos a hacer efectiva la vocación de servicio público que corresponde a la Escuela.

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS  
Directora de la EGAP  
Profesora Titular de Derecho Administrativo



# **EL NUEVO PAQUETE LEGISLATIVO COMUNITARIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: PRINCIPALES NOVEDADES. (LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA)<sup>1</sup>**

José María GIMENO FELIU  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza.

## **I. INTRODUCCIÓN. MOTIVOS DE LA REFORMA**

La Unión Europea acaba de culminar un nuevo proceso de adaptación de la normativa de contratación pública (con fecha de publicación prevista en el *DOUE* para el 28 de marzo de 2014). Se trata de las Directivas de contratos públicos de cuarta generación, que pretenden un escenario de contratación pública más competitivo y ligado a concretas políticas públicas<sup>2</sup>. Si bien las Directivas de 2004 han supuesto

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto de investigación concedido por Ministerio de Economía y Competitividad titulado «Hacia una contratación pública eficiente», REF: DER2012-39003-C02-0.

<sup>2</sup> *Vid.* J. A. MORENO MOLINA, «La cuarta generación de Directivas de la Unión Europea sobre contratos Públicos», en *Observatorio de los Contratos Públicos 2012*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, pp. 115 a 163; J. A. MORENO MOLINA y P. DOMÍNGUEZ ALONSO, «El nuevo derecho de la Unión Europea sobre contratación pública», en *La contratación pública a debate: presente y futuro*, Cizur Menor, Civitas-Thomson, 2014, pp. 139-164; M. M. RAZQUIN, «Las nuevas Directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España», *RAP*, núm. 196, 2015, pp. 97-13, y J. M. GIMENO FELIU, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Cizur Menor, Aranzadi,

un notable avance<sup>3</sup>, se constata la insuficiencia de su regulación en un contexto de crisis económica y de «redefinición» de políticas públicas, lo que aconsejaba un nuevo paquete legislativo, que debería ser ambicioso tanto en sus principios como en la concreta arquitectura jurídica que se propusiera para poder contribuir así a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020<sup>4</sup>. La revisión de las Directivas sobre contratación pública que ha iniciado la Comisión se inscribe en un programa de conjunto cuyo objetivo es una modernización en profundidad del sistema público de contratación en la Unión Europea para ser más eficientes y diseñar políticas que permitan un mayor crecimiento en un contexto de globalización económica<sup>5</sup>. Lo que no

---

2014. De especial interés, en tanto se apuntan las líneas estratégicas de la reforma, es el trabajo de A. RUIZ DE CASTAÑEDA y M. A. BERNAL BLAY, «La contratación pública y el Derecho comunitario. Cuestiones pendientes», en *Observatorio de los Contratos Públicos 2010*, Cizur Menor, Civitas, 2011, pp. 23 a 42. Sobre los principios aplicables a esta materia, por todos, me remito al trabajo de J. A. MORENO MOLINA, «El sometimiento de todos los contratos públicos a los principios generales de contratación» en *Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Pamplona, Thomson, 2012, pp. 3429 y ss. del tomo II.

<sup>3</sup> Desde el año 2004, las Directivas vigentes en materia de contratación pública son las Directivas 2004/18/CE («sectores clásicos») y 2004/17/CE («sectores especiales»), ambas aprobadas el 31 de marzo de 2004, que coordinan, respectivamente, los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, así como de los contratos de los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DOUE L 134, de 30 de abril de 2004).

<sup>4</sup> La presente iniciativa de reforma de la contratación pública se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2010) 2020], así como las iniciativas emblemáticas de Europa 2020 «Una Agenda Digital para Europa» [COM(2010) 245], «Unión por la innovación» [COM(2010) 546], «Una política industrial integrada para la era de la globalización» [COM(2010) 614], «Energía 2020» [COM(2010) 639] y «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» [COM(2011) 21]. Aplica también el Acta del Mercado Único [COM(2011) 206], y en particular su duodécima medida clave: «Revisión y modernización del marco normativo de los contratos públicos». Sobre la transposición de las anteriores Directivas en los Estados miembros resulta de gran interés el libro colectivo coordinado por M. SÁNCHEZ MORÓN, *El Derecho de los contratos públicos en la Unión europea y sus Estados miembros*, Valladolid, Lex Nova, 2011.

<sup>5</sup> El «Informe de evaluación: impacto y eficacia de la legislación comunitaria sobre contratación pública» ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/evaluation/index\\_en.htm#maincontentSec1](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm#maincontentSec1)) recoge las opiniones y recomendaciones de más de seiscientos profesionales sobre la efectividad de las actuales directivas que rigen la contratación en organismos públicos. El informe destaca que las directivas sobre contratación pública han fomentado la apertura y la transparencia provocando que la competencia se haya intensificado. Esto se ha traducido en un ahorro de costes o inversión pública adicional que se cuantifica en 20.000 millones de euros, un cinco por ciento de los 420.000 millones de euros que se licitan anualmente a escala europea en contratos públicos. También recoge el deseo unánime de recortar, agilizar y flexibilizar los trámites burocráticos. Este aspecto resulta fundamental para las pequeñas y medianas empresas (PYME) que actualmente sufren completando la cantidad de exigencias administrativas que obligan los procesos de licitación. Este análisis ha servido de punto de partida para la revisión de las directrices que se acometió a finales del pasado año. Con ella se pretende mantener una política equilibrada que preste apoyo a la demanda de bienes, servicios y obras que sean respetuosos con el medio ambiente, socialmente responsables e innovadores, ofreciendo además a las autoridades adjudicadoras

significa una liberalización «sin restricciones» a la política de contratación pública. La Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2011, sobre la igualdad de acceso a los mercados del sector público en la UE y en terceros países, y sobre la revisión del marco jurídico de la contratación pública, incluidas las concesiones (publicada en el *DOUE* 7 de diciembre de 2012), se insiste en los comentarios incluidos en su Resolución del 18 de mayo de 2010 sobre nuevos aspectos de la política de contratación pública, en el que, si bien se opone enérgicamente a las medidas proteccionistas en el ámbito de la contratación pública a escala mundial, cree firmemente en el principio de reciprocidad y proporcionalidad en dicho ámbito y, en este sentido, pide a la Comisión que realice un análisis detallado de las posibles ventajas y problemas asociados con la imposición de restricciones proporcionadas y específicas al acceso a determinados sectores de los mercados de contratación pública de la UE, una evaluación de impacto que analice cuándo pueden aplicarse, así como una evaluación del fundamento jurídico que requeriría este instrumento, para aquellos socios comerciales que se benefician de la apertura del mercado de la UE pero que no han demostrado intención alguna de abrir sus mercados a las empresas de la UE, alentando a la vez a los socios de la UE a que ofrezcan a las empresas europeas condiciones de reciprocidad y proporcionales en el acceso al mercado, antes de proponer cualquier otro nuevo texto en el ámbito de la contratación pública. Asimismo, el Parlamento pide a la Comisión que evalúe los problemas asociados con las ofertas extraordinariamente bajas y que proponga soluciones adecuadas; recomienda a las autoridades contratantes que faciliten información temprana y suficiente a otros licitadores en caso de ofertas anormalmente bajas, con el fin de que puedan valorar si existen motivos para iniciar un procedimiento de recurso; y considera urgente que la UE alcance una mayor coherencia entre su política comercial exterior común y la práctica existente en los Estados miembros de aceptar ofertas excepcionalmente bajas de empresas cuyos países de origen no son signatarios del Acuerdo de Contratación Pública (ACP), en perjuicio de empresas de la Unión Europea y de las normas laborales, sociales y medioambientales de los Estados miembros de la Unión<sup>6</sup>.

---

unos procedimientos más sencillos y flexibles y que garanticen un acceso más fácil a las empresas, particularmente a las PYME.

<sup>6</sup> Con fecha 23 de marzo de 2013 la Comisión Europea presentó la propuesta para la decisión del Consejo relativa a la conclusión formal del Protocolo que modifica el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), el único acuerdo legalmente vinculante en la OMC relativa a la contratación pública. Por otro lado, en relación con la modernización de la política de contratación pública de la UE, apoya la petición de que se clasifiquen por prioridades las cuestiones tratadas en el Libro Verde y, en este sentido, pide a la Comisión que examine en primer lugar las cuestiones de la simplificación de las normas, el acceso equilibrado a los mercados del sector público, y la mejora del acceso de las PYME, y que emprenda como un segundo paso la revisión de la contratación pública y las concesiones, con el fin de obtener la necesaria y