

Nº 44
Cuarto trimestre 2025

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 44. Diciembre 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local



D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

D^a Anabelen Casares Marcos.....17

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19.

D^a Lucía López Ortega113

DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS Y CONSUMIDORES DE SERVICIOS DIGITALES A LA LUZ DEL REGLAMENTO 2022/2065 DE 19 DE OCTUBRE

D^a María Jesús García García197

LA FISCALIDAD DEL COMERCIO ELECTRÓNICO



D^a Lena Carazo Sánchez.....273

**DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES ACTUALES
EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA**

D^a Patricia Cervera Valencia371

RECENSIÓN

**EL ACTO DE CERTIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN
CERTIFICANTE DEL SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS
COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....418

SECCIÓN INTERNACIONAL

**EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA**

D. Rodolfo Cancino Gómez433

BASES DE PUBLICACIÓN469



EDITORIAL

En el número 44 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional y una reseña, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. Anabelen Casares Marcos ganadora de la categoría general de los premios Gabilex 2025 con el trabajo "Obstáculos a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública: reflexiones desde el ordenamiento jurídico español".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a Lucía López Ortega, ganadora de la categoría TFG, TFM y Másteres de los premios Gabilex 2025 con el trabajo "La responsabilidad patrimonial del estado legislador en la gestión de la pandemia por el Covid 19".

A continuación, D^a María Jesús García García realiza un estudio brillante sobre "Derechos y garantías de los ciudadanos como usuarios y consumidores de servicios digitales a la luz del Reglamento 2022/2065 de 19 de octubre". Como destinatarios de servicios digitales, los



usuarios de los mismos pueden ver afectados no solo sus derechos como consumidores, es decir sus derechos de contenido patrimonial y económico, sino también sus derechos fundamentales, con lo que se ponen en peligro sus derechos cívicos y políticos derivados de la condición de ciudadanos de un sistema democrático.

D^a Lena Carazo Sánchez aborda bajo el título “La fiscalidad del comercio electrónico” las principales problemáticas fiscales derivadas de la digitalización, como el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la dificultad de aplicar conceptos tradicionales como residencia fiscal o establecimiento permanente.

La sección nacional se cierra con la obra de D^a. Patricia Cervera Valencia sobre “Dificultades, retos y oportunidades actuales en la contratación pública estratégica”. A pesar del compromiso político y normativo, los datos muestran una escasa presencia de cláusulas estratégicas en los contratos públicos. Esta brecha entre discurso y práctica evidencia la necesidad de reforzar la gobernanza de la contratación pública estratégica, dotando al sistema de estructuras sólidas, coordinación interinstitucional y mecanismos de supervisión eficaces.

D. José Joaquín Jiménez Vacas realiza la reseña de la obra “El acto de certificación: análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las administraciones públicas”.



La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Rodolfo Cancino Gómez que hará las delicias de los lectores sobre “El diálogo competitivo en la contratación pública”.

El 16 de abril del 2025 entró en vigor en México la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), cuyas novedades son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Analiza el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025




<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES ACTUALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

CONTEMPORARY DIFFICULTIES, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN STRATEGIC PUBLIC PROCUREMENT

D^a. Patricia Cervera Valencia

Jefa de Sección del Servicio de Contratación de la
Universidad de Granada. Funcionaria de la Escala
Técnica de la UGR (Grupo A1)

Resumen: La contratación pública estratégica se ha consolidado como una herramienta clave para impulsar objetivos sociales, medioambientales e innovadores en el marco de las políticas públicas europeas. Este artículo analiza el contexto actual de la contratación pública estratégica, identificando sus principales dificultades, retos y oportunidades.



Palabras clave: Contratación pública estratégica, compra pública socialmente responsable, compra pública de innovación, compra pública ecológica, economía social, crecimiento sostenible, profesionalización, libre competencia, Gobernanza, Estrategia Nacional de Contratación Pública.

Abstract: Strategic public procurement has become a key instrument for advancing social, environmental, and innovation-related objectives within the framework of European public policies. This article examines the current landscape of strategic public procurement, identifying its main difficulties, challenges, and opportunities.

Key words: Strategic public procurement, socially responsible public purchasing, innovation-oriented public procurement, green public procurement, social economy, sustainable growth, professionalization, free competition, governance, National Strategy for Public Procurement.

Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EUROPEO DE LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA: EVOLUCIÓN. II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA: PRINCIPALES DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES, III. ¿EXISTE UN SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA?, 4. CONCLUSIONES, 5. BILIOGRAFÍA.



INTRODUCCIÓN

La contratación pública representa uno de los instrumentos más poderosos de intervención económica del Estado, con un impacto directo en el mercado que puede alcanzar hasta el 20 % del PIB en algunos países. En este contexto, la evolución hacia una contratación pública estratégica ha cobrado especial relevancia en las últimas décadas, al configurarse como una herramienta capaz de promover objetivos sociales, medioambientales y de innovación, más allá de la mera eficiencia económica. Sin embargo, nos encontramos con una escasa implementación en Europa, a pesar del compromiso político, y de la normativa que promueve la misma. Indagamos en las causas que subyacen a la infrutilización de las posibilidades estratégicas de la compra pública, centrándonos en el caso de España.

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y EUROPEO DE LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA: EVOLUCIÓN.

El Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU de 2023 señala que las adquisiciones públicas son un factor esencial en la economía de todos los países, ya que representan un promedio de entre **13 % y 20 % del PIB**; y por tanto los gobiernos pueden aprovechar su **poder adquisitivo** para dirigir los mercados hacia productos y servicios más ecológicos e innovadores, y apoyar así el desarrollo sostenible.¹

¹ Naciones Unidas. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. <https://mexico.un.org/es/239254-informe-sobre-los->



Un poder que, como nos recuerdan Araújo Chamorro y de Juan Quirós (2024)², es promovido por las **directivas europeas de contratación pública**³ para favorecer la consecución de objetivos propios de otras políticas públicas como son los sociales y laborales, medioambientales, de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (pyme), la innovación y el desarrollo o la defensa de la competencia.

Así, La directiva 2014/24/UE⁴ 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

[objetivos-de-desarrollo-sostenible-2023-edici%C3%B3n-especial](#)

² Araújo Chamorro, M. L., y de Juan Quirós, A. (2024). Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas. Contratación Administrativa Práctica, (193)

³ La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y la 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.

⁴ 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 <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00065-00242.pdf>



(en adelante, directiva 2014/24/UE) se alinea con los objetivos de la Estrategia Europea 2020⁵:

“La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, («Estrategia Europa 2020»), como uno de los **instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos” (considerando 2)

Así pues, desde el principio la directiva de 2014 realiza una declaración de intenciones al establecer el carácter “instrumental” de la contratación pública para perseguir un crecimiento inteligente y sostenible en un contexto que **intentaba aprender de la crisis económica y financiera** que estalló en el año 2008:

“La crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea (...) Necesitamos una estrategia que nos ayude a salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que

⁵ Comisión Europea. (2010). Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM (2010) 2020 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020>



disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. **Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI**” (Estrategia Europa 2020).

La directiva de contratación pública se hizo eco de las prioridades que marcaba la agenda **Europa 2020**:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

A tal fin, la directiva tanto en sus considerandos como en su articulado dará instrucciones claras a los Estados miembros para posibilitar el uso de la contratación pública como herramienta estratégica para impulsar aquel crecimiento inteligente, sostenible e integrador en toda la Unión Europea, a través de todas sus dimensiones: medioambiental, social, de innovación, acceso a pymes y defensa de la competencia.⁶

⁶ Sirva a modo de ejemplo el extenso considerando (97) de la Directiva 2014/24/UE, en el que se detalla el “cómo” pueden



Sin embargo, a pesar de los intentos de la directiva para promover la contratación pública estratégica, la realidad está mostrando escenarios de incertidumbre jurídica ante la dificultad de conciliar su implementación con los principios básicos de la contratación pública, establecidos en el acervo comunitario tradicional sobre contratación pública y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ⁷, especialmente parece entrar en conflicto con la libre competencia, la igualdad de trato, la no discriminación, la proporcionalidad, y la transparencia⁸.

adoptar los poderes adjudicadores criterios de adjudicación o condiciones de ejecución, que integren las consideraciones sociales o medioambientales.

⁷ Unión Europea. (2016). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 7.6.2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

⁸ El TJUE ha abordado esta tensión en diversas sentencias. Por ejemplo, en *Beentjes* (C-31/87), el TJUE permitió cláusulas sociales (como la contratación de desempleados de larga duración), pero subrayó que deben estar claramente indicadas y no pueden ser discriminatorias. En *Comisión c. Francia* (C-225/98), se condenó a Francia por favorecer a empresas locales, lo que vulneraba el principio de no discriminación. En *Concordia Bus Finland* (C-513/99), el Tribunal aceptó el uso de criterios medioambientales siempre que estén vinculados al objeto del contrato y no sean discriminatorios. En el caso *Comisión c. Países Bajos* (C-368/10), anuló una cláusula que exigía productos con etiquetas ecológicas y de comercio justo por no permitir alternativas equivalentes, vulnerando así la libre competencia y la igualdad de trato.



El Tribunal de Cuentas de la UE en su Informe de 2023⁹ indica que en la práctica “la denominada generalmente contratación pública estratégica (...) significa que los poderes adjudicadores **pueden ir más allá del criterio del precio más bajo** y buscar «la oferta económicamente más ventajosa». Para ello, los poderes adjudicadores deben especificar los criterios de selección y las especificaciones técnicas que producirán el resultado previsto **sin restringir artificialmente la competencia.**”

En el Informe del TCUE se pone de manifiesto que en el período examinado¹⁰, en la mayoría de los Estados miembros la incidencia del **criterio de adjudicación basado en el precio más bajo se incrementó**, lo cual indica que la promoción de la contratación pública estratégica ha tenido un impacto limitado en el mejor de los casos.

⁹ Tribunal de Cuentas Europeo. (2023). Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021 (Informe Especial n.º 28/2023). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_ES.pdf

¹⁰ En el informe el Tribunal de Cuentas Europeo examina cómo ha evolucionado, entre 2011 y 2021, la competencia en la contratación pública en el mercado interior de la UE, en los Estados miembros y en sus regiones, así como en sectores específicos, y si la reforma de 2014 ha tenido alguna repercusión en ello.



El Tribunal de Cuentas Europeo es contundente en las conclusiones de su análisis: "la reforma de 2014 todavía no ha dado lugar a mejoras significativas en el modo en el que los poderes adjudicadores llevan a cabo su contratación pública (...). **Algunos de los objetivos de las reformas de 2014 no buscan la competencia, a veces incluso entran en conflicto con ella.** Y recomienda aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública: "La Comisión debería iniciar un proceso para: formular y priorizar menos objetivos, pero que estos sean más claros y medibles; **reflexionar** sobre si los **objetivos políticos estratégicos** deberán alcanzarse mediante: requisitos **estratégicos** para los procedimientos de contratación pública, o **mayor regulación de las especificaciones** relativas a las obras, bienes y servicios. "

No obstante, el legislador europeo, en la directiva 2014/24/UE, ya reflexionó sobre esta cuestión, y siendo consciente de la dificultad para establecer requisitos "sostenibles o estratégicos" con carácter general y obligatorio, debido a las grandes diferencias existentes entre los distintos sectores y mercados, consideró oportuno, como señala su considerando 95 que "sea la **legislación sectorial específica** la que fije objetivos obligatorios en función de las políticas y las condiciones particulares imperantes en el sector de que se trate, y fomentar el desarrollo y la utilización de enfoques europeos para el cálculo del coste del ciclo de vida como refuerzo para el uso de la contratación pública en apoyo del crecimiento sostenible.". Tal y como ya sucede, por



ejemplo, en el sector de los vehículos de transporte por carretera¹¹ y los servicios ofimáticos¹², entre otros.¹³

Las políticas europeas para el fomento de la compra pública sostenible han ido en **aumento**, ante el bajo

¹¹ La Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, modificada por la Directiva (UE) 2019/1161, tiene como objetivo promover la contratación pública de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes en la Unión Europea. En concreto, establece objetivos mínimos de contratación pública para vehículos ligeros, camiones y autobuses, con el objetivo de impulsar la adopción de tecnologías más sostenibles en la movilidad.

¹² El Reglamento (CE) nº 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo promueve un programa de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos. El objetivo es informar a los consumidores sobre la eficiencia energética de estos productos, incentivando la compra de equipos más eficientes y reduciendo el consumo energético.

¹³ Reglamento (UE) 2025/40 – Envases y residuos de envases, Reglamento (UE) 2024/3110 – Productos de construcción, Reglamento (UE) 2024/1781 – Productos sostenibles (ecodiseño), Reglamento (UE) 2024/1735 – Tecnologías de cero emisiones netas, Reglamento (UE) 2024/1610 – Autobuses urbanos de emisión cero, Reglamento (UE) 2024/1252 – Materias primas estratégicas, Directiva (UE) 2024/1275 – Eficiencia energética de edificios, Directiva (UE) 2023/1791 – Eficiencia energética, Directiva (UE) 2018/2001 – Energías renovables, Directiva (UE) 2019/882 – Accesibilidad de productos y servicios.



impacto que han tenido las directivas¹⁴, tal y como pone de manifiesto el informe del TCUE; impulsando a su vez

¹⁴ En el contexto de la revisión de las directivas de contratación de cuarta generación, creemos conveniente subrayar una de las aportaciones muy acertadas, a nuestro juicio, que se propone en el informe del OBCP 2024 "Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública": La revisión de las Directivas de contratación pública (en el momento en que se ha abierto un tiempo de consulta pública para ello) aconseja una reflexión previa sobre el instrumento normativo a utilizar. Tras cuatro paquetes legislativos anclados en el modelo de Directivas europeas y actos de transposición nacional, quizá es el momento de avanzar hacia una efectiva armonización y uniformización jurídica a nivel europeo mediante el uso del instrumento del Reglamento, lo que facilitará una mejor interpretación conceptual y aportará más seguridad jurídica a los operadores económicos. De esta manera, se puede conseguir una mayor certeza conceptual que lamine las singularidades interpretativas nacionales que suponen, en sí mismo un riesgo regulatorio (...). **Sobre la base de un Reglamento europeo se asumiría el carácter preceptivo de la compra pública estratégica y socialmente responsable**, eliminando la burocracia innecesaria que ha generado "cuellos de botella" y que en esta materia se encuentra especialmente extendida."

Observatorio de Contratación Pública. (2025). Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública.

<https://www.obcp.es/noticias/contribuciones-del-observatorio-de-contratacion-publica-la-consulta-publica-para-la>

En el mismo sentido, el **Informe Letta (2024)**: "La adopción de un único Reglamento europeo sobre contratación pública



a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por la ONU en el año 2015, y que marcan la Agenda 2030.¹⁵

Entre otros, los siguientes ODS son metas que se pueden alcanzar, a través de la contratación pública sostenible:

- ODS 8- **Trabajo Decente y Crecimiento Económico**: La contratación pública sostenible puede incluir cláusulas que promuevan condiciones laborales justas y el crecimiento económico inclusivo

ayudaría a superar la fragmentación, reducir las cargas administrativas y garantizar un uso más estratégico del gasto público en todos los Estados miembros”.

Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, security, solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

¹⁵ El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, por unanimidad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: un plan de acción en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz universal. Cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas concretas a desarrollar con horizonte 2030.

Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>



- ODS 9- **Industria, Innovación e Infraestructura:** fomentar la innovación y la infraestructura sostenible a través de la contratación pública puede impulsar el desarrollo tecnológico y la eficiencia en el uso de recursos.
- ODS 12- **Producción y consumo responsables:** la contratación pública sostenible promueve la adquisición de bienes y servicios que minimizan el impacto ambiental y fomentan prácticas de producción y consumo responsables.
- ODS 13- **Acción por el Clima:** al incorporar criterios ecológicos en los contratos públicos, se contribuye a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la mitigación del cambio climático

El Informe de los ODS aprobado en el 2023¹⁶ pone en valor el uso de la Contratación Pública Sostenible como herramienta estratégica para apoyar el desarrollo sostenible, y recomienda:

- **Alinear la contratación pública con los ODS**
- Fortalecer **marcos regulatorios** que promuevan la sostenibilidad

¹⁶Naciones Unidas. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/progress-report/>



- Impulsar la **economía social** como estrategia de recuperación y cohesión social
- Invertir en **capacidades locales** para implementar políticas inclusivas

Asimismo, destaca la necesidad de mejorar la **supervisión de los impactos** de estas políticas.

La Comisión Europea en octubre de **2017**, cuando la mayoría de los Estados miembros ya habían finalizado la transposición de las Directivas¹⁷, publicó **una estrategia de contratación pública** titulada: "Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa"¹⁸. Esta estrategia identificaba seis áreas en las

¹⁷Varios Estados miembros aún no habían traspuesto al menos una de las tres directivas de contratación pública adoptadas en 2014; y aunque el documento menciona esta situación, no especifica en ese punto exactamente qué países eran. Sin embargo, informes complementarios de la Comisión y procedimientos de infracción abiertos en ese momento indican que algunos de los países que más retrasos presentaban en la transposición eran: España, Eslovenia, Luxemburgo, Rumanía, Croacia, Portugal, Eslovaquia. Estos países fueron objeto de advertencias o procedimientos por parte de la Comisión Europea por no haber completado la transposición dentro del plazo legal (abril de 2016).

¹⁸ Comisión Europea. (2017). Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM



que podían adoptarse medidas para apoyar a los Estados miembros a obtener mejores resultados en sus procedimientos de contratación pública:

- Área 1: Garantizar una **mayor aceptación** de la contratación pública estratégica y un enfoque específico en determinados sectores prioritarios.¹⁹
- Área 2: **Profesionalizar** a los compradores del sector público.
- Área 3: Fomentar el **acceso** a los mercados de contratación.
- Área 4: Aumento de la transparencia, **integridad y mejores datos**.
- Área 5: Impulso de la transformación **digital** de la contratación pública.
- Área 6: **Cooperación** para contratar de forma conjunta.

Hay que destacar una observación que realiza la Comisión, siendo realista con las expectativas en torno

(2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0572>

¹⁹ Destaca que es necesario un enfoque específico en sectores prioritarios, tales como la construcción, la atención sanitaria y el sector de las TI, debido a su efecto impulsor, sus especificidades y sus retos particulares, incluida la rápida evolución de la tecnología y del mercado.



al despliegue de la contratación pública estratégica en la UE:

“Aunque la mayor aceptación de la contratación estratégica es una prioridad, la Comisión reconoce que en muchos Estados miembros sigue habiendo deficiencias con respecto al funcionamiento correcto del sistema de contratación pública. La Comisión seguirá ofreciendo apoyo y orientación para lograr sistemas de contratación pública **plenamente operativos** en esos países, **antes de profundizar más en la integración de criterios ecológicos, sociales e innovadores.**”

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró oficialmente la pandemia de COVID-19, lo que llevó a un escenario global de crisis no solo sanitaria, sino económica y social. La UE y sus Estados miembros tomaron medidas para minimizar las secuelas económicas.²⁰

²⁰ El 23 de abril de 2020, los dirigentes de la UE decidieron trabajar en la creación de un fondo de recuperación de la UE destinado a mitigar los efectos de la crisis. El 27 de mayo de 2020 la Comisión presentó la propuesta de Plan de Recuperación para Europa. El 21 de julio de 2020, los dirigentes de la UE acordaron destinar al esfuerzo de recuperación un total de 750 000 millones de euros, integrados en el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, para ayudar a la UE a hacer frente a la crisis provocada por la pandemia. Además del paquete de recuperación, los dirigentes de la UE acordaron dotar a la UE de un presupuesto a largo



En este nuevo escenario de crisis, **la contratación pública se identificó como una herramienta clave para canalizar inversiones públicas hacia una recuperación sostenible y resiliente**. El documento del Consejo Europeo: "Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente"²¹

"CONSIDERA que los compradores públicos deben utilizar su poder adquisitivo de forma estratégica para obtener una mejor relación calidad-precio, y apoyar la transición hacia una economía más ecológica, más innovadora y circular, en particular invirtiendo en infraestructuras sostenibles, en productos reutilizables, reciclables, reparables y eficientes en el uso de los recursos, así como en la renovación de edificios públicos para mejorar su sostenibilidad y optimizar los costes del ciclo de vida; DESTACA que las compras públicas pueden y deben utilizarse para apoyar los aspectos sociales y la protección de los derechos humanos en las cadenas de suministro mundiales, la inclusión social y el empleo justo para contrarrestar los efectos socioeconómicos de la

plazo (2021-2027) de 1,0743 billones de euros. Entre otras cosas, el presupuesto apoyará la inversión en las transiciones digital y ecológica y en resiliencia.

²¹ Consejo de la Unión Europea. (2020). Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente (2020/C 412 I/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 412I, 1-5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XG1130%2803%29>



crisis, y **PIDE a la Comisión que proporcione orientaciones que incluyan ejemplos sobre cómo aplicar estos objetivos en el marco de un procedimiento de contratación pública**"

Atendiendo a las indicaciones del Consejo, la Comisión Europea aprueba distintas comunicaciones (conocidas como soft law²²) para recuperarse de la crisis ocasionada por la pandemia, y para **orientar a los Estados miembros hacia un nuevo modelo económico y social más resiliente ante futuras crisis**. Estas comunicaciones reflejan un cambio de paradigma: la contratación pública se concibe como una herramienta estratégica para construir un nuevo modelo económico más justo y sostenible, ya no se trata solo de cumplir con la normativa sectorial o de integrar cláusulas sociales o medioambientales en coherencia con otras políticas públicas, sino de un **cambio de modelo económico** que aguante los envites de las crisis, aprendiendo de lo sucedido hasta la fecha.

Así, entre otros, el documento "Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las

²² la Comisión Europea, en línea con las orientaciones del Consejo Europeo, adoptó una serie de comunicaciones y medidas de soft law para guiar a los Estados miembros hacia una recuperación sostenible y resiliente. Estas comunicaciones no son jurídicamente vinculantes, pero tienen un fuerte valor político y orientador.



contrataciones públicas”²³, que promueve una contratación pública que no solo sea eficiente, sino también socialmente responsable, alineada con los valores de la UE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible²⁴. Son aspectos clave: el trabajo digno, la inclusión de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión, la igualdad de género, el fomento de la economía social y solidaria, el respeto a los derechos laborales y normas internacionales.

En el informe: “Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior”²⁵ la Comisión da una definición ambiciosa de la Contratación Pública Estratégica:

“La contratación pública estratégica comprende la contratación ecológica, la contratación socialmente responsable y la contratación de innovación y tiene por objeto aumentar el valor

²³ Comisión Europea. (2021). Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª ed.) (2021/C 237/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 237, 1–124. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618(01))

²⁴ En este enlace se puede acceder a los 17 ODS de la ONU: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

²⁵ Comisión Europea. (2021). Informe de la Comisión: Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior (COM (2021) 245 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN>



añadido y la repercusión del procedimiento y del gasto público, contribuyendo así al cumplimiento efectivo de los objetivos de las políticas económica, social y medioambiental a escala local, regional, nacional y de la UE, así como a una recuperación integradora, al tiempo que promueve la doble transición y refuerza la resiliencia social.”

Y tras definir cada uno de los elementos que integran la Contratación Pública Estratégica, recoge las principales dificultades que han tenido los Estados miembros para su implementación²⁶:

Por «**contratación pública ecológica**» (en lo sucesivo, «CPE») se entiende «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 mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar.

Algunos de los principales problemas detectados para la **CPE**:

²⁶ Este informe refleja las aportaciones realizadas por los Estados miembros durante el primer ejercicio de información y supervisión. A causa de los retrasos en la transposición de la Directivas, la obligación de información se aplicó por primera vez en 2018.



- la dificultad para promover las prácticas de CPE debido a que los poderes adjudicadores no tienen la obligación jurídica de incluir criterios medioambientales en los procedimientos de licitación;
- la falta de seguridad jurídica sobre la correcta interpretación del requisito de «vinculación al objeto del contrato» y el temor a posibles litigios;
- la ausencia de datos sobre la eficacia y los beneficios económicos de aplicar los criterios de la CPE y la dificultad para supervisar su aplicación;
- la escasez de competencias y conocimientos específicos entre los funcionarios encargados de los procedimientos de licitación y el hecho de que la CPE pueda percibirse como un obstáculo a la competencia, en el sentido de que restringe la participación de las pymes en las licitaciones públicas.

Se entiende por «**contratación pública socialmente responsable**» (en lo sucesivo, «CPSR») la contratación que tiene en cuenta una o varias consideraciones de orden social para promover objetivos sociales. La CPSR puede abarcar un amplio espectro de consideraciones de orden social, tales como las oportunidades de empleo, las condiciones de trabajo dignas y el cumplimiento de los derechos sociales y laborales, la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad.

Algunos de los principales problemas para la CPSR:



- La falta de orientaciones claras para una correcta aplicación.
- Dificultades para calcular las repercusiones sociales y el coste del ciclo de vida.
- Dificultades para vincular las consideraciones de orden social al objeto del contrato.
- La ausencia de una definición generalmente aceptada de CPSR.

Para la **Contratación Pública de Innovación (CPI)** no se establece una definición.

Sí se destacan algunos de los principales problemas para la CPI:

- La falta de concienciación.
- Una insuficiente competencia metodológica por parte de los compradores públicos.
- La baja tolerancia al riesgo del gasto público.
- La escasez o ausencia de financiación destinada a la innovación en los organismos públicos.
- La resistencia al cambio derivada de la cultura organizativa.



A partir de este contexto internacional y europeo que marca las directrices y el rumbo de la Contratación Pública Estratégica vamos a adentrarnos en el grado de implantación que tiene en España y en sus principales dificultades y retos.

II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA EN ESPAÑA: PRINCIPALES DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES

En España, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014²⁷ (en adelante, LCSP 2017) recoge el “guante” de la directiva para integrar la contratación pública estratégica, y va incluso más allá²⁸ . impregnando el propio espíritu de la Ley

²⁷ 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, 272, 107714-108007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

²⁸La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante, JCCPE), en su **Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020**, publicado en abril de 2021, destaca el alcance más amplio de la LCSP 2017 que el de las Directivas de contratación pública de 2014 en el impulso de la contratación pública estratégica y de la participación de las PYMES en la contratación



El **art.1.3**: establece esta **visión estratégica como un eje central**.

“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 (...)”

Este artículo da apertura a una Ley, ampliamente criticada por su complejidad²⁹, de 347 artículos, 55

pública..<https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/trienal2021.pdf>

²⁹ La LCSP, en la labor de transposición, opta, y con mucho retraso por una recepción, desde la perspectiva formal, “conservadora” pues, frente a la opción de una Ley nueva (de “base cero” en términos presupuestarios) se decide mantener la misma arquitectura de su predecesora (a modo de restyling) lo que ha conducido a un texto largo, excesivamente farragoso y en ocasiones reglamentista -en modo alguno alineado con el principio better and smart regulation, que aspira a una mejor y más inteligente regulación y actuación pública, lo que le lleva a una crítica de sobrerregulación innecesaria.

Medina Arnáiz, T. (2023, febrero 28). Cinco años de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP): reflexiones retrospectivas, prospectivas y propositivas. Observatorio de Contratación Pública.



disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, y 16 disposiciones finales. Su ubicación es estratégica, al igual que lo pretende ser en esencia la contratación pública.

La norma incluye **un amplio catálogo de medidas tendentes a fomentar este objetivo**: la inclusión de criterios de adjudicación estratégicos (art. 147), las condiciones especiales de ejecución obligatorias (art. 202), su incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas (arts.124 y ss.), o como criterios de solvencia técnica o profesional (art.90), como aspectos a valorar a los efectos de declarar la temeridad de una oferta (art. 149), como criterio de desempate (art. 147.2), en las reservas de contratos reguladas, una de carácter obligatorio (DA 4ª), y otra, de carácter voluntario (DA 48º); o la reciente modificación del artículo 122 mediante la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

Todas estas medidas serán posibles con la condición *sine qua non* de que estén **vinculadas al objeto del contrato**, tal y como exige la propia **directiva 2014/24/UE**. Según el artículo 70 y el considerando 97 de la norma, se entiende que un criterio o condición está vinculado al objeto del contrato cuando comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización. Esto excluye criterios generales de política empresarial (como tener una política de RSC), pero incluye aspectos del proceso

<https://www.obcp.es/opiniones/cinco-anos-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico-icsp>



de producción o prestación, incluso si no forman parte del producto final.

En la LCSP, el apartado 6 del artículo 147, establece cuándo se considera que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato.

“Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida (...).”

Y es aquí, en esta condición indispensable para poder integrar la contratación pública estratégica en la práctica contractual de las administraciones, donde hallamos el “talón de Aquiles”³⁰ de la misma y que, como hemos visto, no ocurre solo en España sino que sucede lo mismo en el resto de Estados miembros.

Por lo que, como bien señala el Observatorio de Contratación Pública en su informe de 2025

³⁰ La JCCPE, en el Informe trienal relativo a la contratación pública 2021-2023 identifica como una fuente de inseguridad jurídica la falta de una interpretación unívoca de la exigencia de vinculación de las cláusulas estratégicas con el objeto del contrato



“Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública”³¹

“Se plantea la necesidad de que desde la Comisión Europea se clarifique el marco jurídico de la contratación pública estratégica, y en especial **cómo debe interpretarse el requisito de vinculación del criterio o condición con el objeto del contrato**, teniendo en cuenta la doctrina del TJUE (entre otras, la Sentencia de 10 de mayo de 2012, asunto C-36/10). (...) Las dudas respecto a cuál es la interpretación conforme con el Derecho de la UE del principio de vinculación entre el criterio o condición y el objeto del contrato **limitan** el avance de la contratación pública estratégica. (...) Algunos tribunales administrativos de recursos contractuales, en especial del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (resoluciones como la 660/2018 o las 234 y 235/2019) están limitando de forma considerable la introducción de aspectos sociales en los procedimientos de contratación”.³²

³¹ Observatorio de Contratación Pública. (2025). Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública. Universidad de Zaragoza. <https://www.obcp.es/noticias/contribuciones-del-observatorio-de-contratacion-publica-la-consulta-publica-para-la>

³² Moreno Molina, J.A. (2021). El informe trienal de la JCCPE sobre la contratación pública en España 2018-2020 y la contratación social y estratégica. OBCP. <https://www.obcp.es/opiniones/el-informe-trienal-de-la->



La Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026³³, aplicable a todo el sector público³⁴, ha detectado una **Contratación Estratégica poco desarrollada**, debido principalmente a la **inseguridad jurídica que genera su aplicación**:

“La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha destacado que el ambicioso planteamiento que recoge nuestra legislación, conjuntamente con la necesidad de aplicar un buen número de conceptos jurídicos indeterminados que, a su vez, constituyen requisitos cuya concurrencia debe verificarse caso por caso, se está traduciendo en problemas de

[jccpe-sobre-la-contratacion-publica-en-espana-2018-2020-y-la](#)

³³ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2022). Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023–2026. Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/normativa/acuerdoaprobacion-encp-28-12-22.pdf>

³⁴ La ENCP regulada en el art. 334 LCSP es un instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, a propuesta del Comité de Cooperación en materia de contratación (órgano colegiado con representación estatal, autonómica y local), que se basa en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público, con un horizonte temporal de 4 años.



aplicación por parte de los órganos de contratación.

Tanto la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y los Órganos Consultivos autonómicos como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales han tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones y supuestos sobre la corrección jurídica de las cláusulas referentes a la contratación estratégica que se incluyen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En distintas ocasiones se han detectado cláusulas que no respondían al cumplimiento de los requisitos marcados por la LCSP y las Directivas, en especial en lo que atañe a la **vinculación al objeto del contrato y al respeto al principio de igualdad de trato a los licitadores.**”

El informe trienal de la JCCPE de 2024 (2021-2023)³⁵, que responde a la obligación de información a la Comisión UE (art. 328.4 LCSP) sobre la aplicación de políticas estratégicas de contratación pública³⁶, pone de manifiesto que:

³⁵ Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. (2024). Informe trienal relativo a la contratación pública en España 2021-2022-2023. Ministerio de Hacienda. Recuperado de <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

³⁶ El propósito fundamental del mismo consiste en estudiar de manera cualitativa y cuantitativa la contratación pública en sus cuatro dimensiones estratégicas: CPI, CPE, CPSR y en apoyo



Se observa la existencia de un **compromiso político inequívoco** para fomentar la contratación pública estratégica voluntaria por parte de los órganos de contratación, y para hacerlo de manera coordinada gracias a la importante batería de medidas que a nivel estratégico y operativo se han adoptado y/o aplicado durante el periodo 2021-2023 en el conjunto del sector público.

En el nivel operativo, se observa una situación distinta en cada una de las dimensiones a estudio (CPE, CPSR, CPI, CP+ PYME), siendo la CPE la dimensión que se encuentra más madura en este momento.

Así pues, según Araújo Chamorro y de Juan Quirós (2024)³⁷ existe una **aparente sensibilización y compromiso** con la contratación estratégica, tanto por parte de las autoridades competentes en materia de contratación pública como de los propios órganos relacionados con esas políticas sectoriales a las que la contratación estratégica mira. Así se deduce de las múltiples declaraciones que se formulan desde todos los ámbitos. No obstante, "dicho compromiso **no se ve reflejado en los contratos públicos** de acuerdo con

de las PYME (CP+PYME). Siendo la primera vez que analiza la CPI y la CP+PYME.

³⁷ Araújo Chamorro, M. L., y de Juan Quirós, A. (2024). Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas. Contratación Administrativa Práctica, (193)



los datos que manejamos en nuestros Informes. Sería, pues, necesario, que las palabras se concretaran en acciones tangibles, claras y directas que implicasen un auténtico cambio en nuestra manera de contratar contribuyendo, por ende, a construir un modelo de sociedad y economía más sostenibles y conscientes de los desafíos de nuestro tiempo.”

Además, otras de las cuestiones sobre las que pone el foco la JCCPE es en la creciente necesidad de **profesionalización**:

“Durante el trienio a informe **este reto se ha visto progresivamente acrecentado, conforme la contratación pública estratégica ha pasado de ser voluntaria a obligatoria** en el caso de determinadas obras, suministros o servicios regulados en normativa sectorial. A la compra pública estratégica voluntaria prevista en las Directivas de contratación pública de 2014, se le han ido uniendo una serie de obligaciones de compra pública estratégica establecidas por la **abundante legislación sectorial** (comunitaria y nacional) aprobada, especialmente en el ámbito de la contratación pública ecológica.”

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública (OIREscon) en su Informe Anual de Supervisión (IAS 2024) sobre la Profesionalización³⁸

³⁸ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2024). Informe anual de supervisión 2024: La profesionalización en la contratación pública. <https://www.regulaciondelacontractacion.gob.es>



aborda la necesidad de contar con personal capacitado para lograr una contratación pública estratégica, que no solo cumpla con la legalidad, sino que también contribuya a objetivos sociales, medioambientales y económicos. Y para ello, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, establece como objetivo estratégico “Incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación”.

Para desarrollar itinerarios formativos que permitan alcanzar la profesionalización de los órganos de contratación contamos con el marco europeo ProcurCompEU³⁹, adaptado en España por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) “Marco de Competencias para la contratación del sector público español”⁴⁰. Este marco fue presentado oficialmente el 28 de febrero de 2024 y forma parte del ecosistema competencial del INAP. Define 12 competencias específicas y 7 competencias genéricas, organizadas en tres niveles de dominio (básico, intermedio y experto), diferenciando entre perfiles de centros gestores y unidades de contratación. Entre estas 12 competencias

³⁹ Comisión Europea. (2020). ProcurCompEU: Un marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/procurcompeu_ecf_for_pp_es.pdf

⁴⁰ Instituto Nacional de Administración Pública. (2024). Marco de competencias para la contratación del sector público español. <https://www.inap.es/marco-contratacion>



específicas, la seis y la siete, se refieren, respectivamente, a la integración de la contratación pública sostenible y a la de innovación:

Para integrar **la contratación pública sostenible** será necesario:

(...) tener conocimientos actualizados sobre las **políticas, marcos legales y mejores prácticas** relacionadas con la contratación pública sostenible, así como comprender los principios de sostenibilidad y su aplicación en el contexto de las contrataciones públicas. Los profesionales con esta competencia son capaces de identificar, evaluar y aplicar criterios de sostenibilidad relevantes para cada contratación, estableciendo prescripciones técnicas que fomenten la selección de productos y servicios sostenibles, y aplicando criterios de selección y de valoración que consideren aspectos éticos, ambientales y sociales, **reconociendo la vinculación de los mismos al objeto del contrato** y su aptitud para valorar el rendimiento comparado de las distintas ofertas, garantía de su correcta integración en los pliego

Y para la **contratación pública de innovación**:

(...) tener conocimientos actualizados sobre las políticas, marcos legales y prácticas recomendadas relacionadas con la contratación pública de innovación. Los profesionales con esta competencia son capaces de identificar oportunidades para la introducción de



innovaciones en los procesos de contratación y de diseñar pliegos de prescripciones técnicas y administrativas que fomenten la presentación de propuestas innovadoras.

Además, esta competencia implica tener competencias genéricas para establecer y gestionar **relaciones colaborativas** con proveedores y otros actores relevantes, como centros de investigación, startups y empresas innovadoras (...)

Así pues, para dar respuesta a las **dificultades y retos** analizados, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 hace una llamada a todo el sector público⁴¹ para poner en marcha una serie de actuaciones, en relación al **objetivo estratégico (F)**:

“Impulsar la utilización de los diferentes instrumentos previstos en la normativa de contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación (contratación estratégica), **asegurando su compatibilidad** con los demás principios

⁴¹ Serán responsables de su ejecución, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en el ámbito de sus respectivas competencias, con participación de los órganos competentes en materia de políticas ambientales, sociales y de innovación. Y de su seguimiento, el Pleno y la Sección de Regulación del Comité de Cooperación en materia de contratación pública.



recogidos en la LCSP, de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia y eficiencia en la contratación”

Destacamos las siguientes actuaciones:

- Fomentar la **profesionalización** de los actores involucrados en la contratación pública en el campo de la contratación estratégica, dada la dificultad que supone su aplicación práctica.
- Estudiar posibles vías de **coordinación** entre los órganos de contratación y las autoridades responsables de la promoción y el control del cumplimiento de las obligaciones legales en materia medioambiental y social.
- La colaboración y orientaciones de las **autoridades en materia de libre competencia**⁴² para que la integración de los

⁴² La Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC) dispone en su web de una sección específica para impulsar la competencia en la contratación pública con contenido de interés (guías, documentos de análisis, programa de capacitación, etc.).

Recientemente, (el 23 de mayo de 2025) ha publicado la Fase III de la Guía sobre Contratación Pública y Competencia (sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas), dedicando un apartado (4.4) a la Contratación Pública Estratégica, en el que destaca que: “**El reto por cumplir es integrar dichos criterios de manera consistente con el fomento de libre competencia y no a costa de ella**”. Y da una serie de recomendaciones para evitar la que la contratación pública



objetivos de contratación estratégica se realice de manera consistente con el fomento de la libre competencia

- Estudiar la situación respecto a la aplicación de la **reserva de contratos** prevista en la DA 4ª de la LCSP, y proponer los cambios o desarrollos normativos que procedan para el adecuado funcionamiento de la reserva allí prevista, así como impulsar la aprobación de acuerdos o desarrollos en el caso de aquellas Comunidades o Ciudades Autónomas que todavía no hayan fijado el porcentaje de reserva.

III. ¿EXISTE UN SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA?

“La contratación pública estratégica necesita como condición necesaria lo que se ha venido en denominar una adecuada “gobernanza”. Dotarse de una organización estructurante muy potente porque, en su defecto, el peso, las exigencias que conlleva su impulso, pueden provocar sino están provocando ya, la ruina inminente de la pobre estructura en que se sustenta la

estratégica sea “gravosa para la concurrencia y la competencia”.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025). Guía sobre contratación pública y competencia. Fase III: Preparación y diseño de las licitaciones públicas (Ref. G-2023-01). Recuperado de <https://www.cnmcc.es/expedientes/g-2023-01>



clásica contratación administrativa española.” (BLANCO LÓPEZ)⁴³

En la actualidad, contamos con una estructura institucional de órganos consultivos regulada en el libro cuarto de la LCSP: “Organización administrativa para la gestión de la contratación”:

- La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE): art. 328
- El Comité de Cooperación en materia de contratación pública: art. 329
- Los órganos consultivos de las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla: art. 330
- La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon): art. 332
- La Oficina Nacional de Evaluación: art. 333

Para la elaboración de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP 2023-2026)⁴⁴ se han tenido

⁴³ Blanco López, F. (2022). La organización de la contratación pública estratégica. Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/opiniones/la-organizacion-de-la-contratacion-publica-estrategica>

⁴⁴ Como señala MORENO MOLINA, la ENCP se ha aprobado de forma tardía, ya que la LCSP preveía su aprobación en un plazo de 9 meses desde su publicación (9 noviembre de 2017); siendo un importante punto de apoyo para el modelo de gobernanza previsto por el Derecho Nacional y de la Unión Europea.

Moreno Molina, J. A. (2023). Gobernanza en la contratación pública: la OIReScon aprueba la Estrategia Nacional de



en cuenta, al margen de los órganos con competencias normativas de Estado y Comunidades Autónomas, y de los órganos de contratación, los siguientes

- La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), que es el órgano específico de regulación y consulta en materia del sector público estatal y punto de referencia para la cooperación con la Comisión Europea en lo que se refiere a la aplicación de la legislación en materia de contratación pública (artículo 328 LCSP), así como las Juntas Consultivas creadas por las CCAA en el ejercicio de sus competencias.
- El Comité de cooperación en materia de contratación pública, creado en el seno de la JCCPE para asumir, en el ámbito de sus competencias, compromisos específicos en áreas de acción común de las distintas Administraciones públicas (artículo 329 LCSP).
- La OIRESCON, creada con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, y cuyos informes anuales y especiales



analizan y reflejan la situación de la contratación pública.⁴⁵

Siguiendo a lo señalado por BLANCO LÓPEZ ponemos el acento en la necesidad de **fortalecer y configurar un auténtico Sistema de Gobernanza para la implementación de la contratación pública estratégica**, y evitar que se convierta en un discurso vacío:

“Los órganos consultivos que se prevén en su Capítulo III no están siendo las columnas que deben aguantar la contratación pública española. Están agazapados en una función de asesoría jurídica, descoordinada y abandonada a su suerte sin impulso político que mantenga una actividad que debiera ser enérgica, trepidante, estimulante e integradora para afrontar el reto de crear una nueva cultura de compra pública”.

Esperemos que **el despliegue de la ENCP** permita llenar ese discurso de contenido real, y que la labor estadística de los distintos órganos con competencias en

⁴⁵ En el caso de la contratación pública estratégica, la ORIEscon optó en un primer momento por incluirla en el Informe Anual de Supervisión del 2020 (IAS 2020); sin embargo, a partir de ese momento y hasta la fecha ha aprobado cuatro informes Especiales de Supervisión: IES 2021 (2020), dos IES 2023 (uno de 2021 y otro de 2022), y el último de 2024, que analiza la contratación estratégica de 2023, centrándose en tres ejes principales: La contratación reservada (DA 4ª); el uso de criterios medioambientales, sociales y de innovación; la Pyme (como licitadora y como adjudicataria)



la materia consiga solucionar el problema de la falta y/o **calidad de datos**⁴⁶ para llevar a cabo análisis rigurosos que aborden de un modo eficaz los problemas y retos que ya hemos visto que conlleva la contratación pública estratégica.

IV. CONCLUSIONES

La contratación pública estratégica se ha consolidado como una herramienta clave para la transformación del modelo económico y social europeo, especialmente en contextos de crisis como el derivado de la pandemia de COVID-19. Su potencial para impulsar objetivos sociales, medioambientales e innovadores está ampliamente

⁴⁶ La OIReScon en el IES 2024 señala que:” Respecto a los criterios estratégicos, tal y como se ha venido recogiendo en los IAS aprobados por esta Oficina, debe indicarse que estos no se incluyen en los datos abiertos con el detalle suficiente, por lo que no es posible una explotación masiva de dicha información. Por otro lado, sigue sin existir una verificación ni control de calidad de la información registrada, lo que impide asegurar la certeza y calidad del dato”.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2024). Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2023 (p. 27)

<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2023.pdf>



reconocido tanto por las instituciones europeas como por el legislador español.

Sin embargo, la implementación práctica de esta visión estratégica se enfrenta a importantes obstáculos. La exigencia de la vinculación de los criterios estratégicos al objeto del contrato, si bien necesaria para garantizar la legalidad y la competencia, se ha convertido en el principal escollo jurídico que limita su aplicación efectiva. La inseguridad jurídica derivada de interpretaciones restrictivas por parte de órganos consultivos y tribunales administrativos ha generado una cultura de cautela que frena la compra pública estratégica.

A pesar del compromiso político y normativo, los datos muestran una escasa presencia de cláusulas estratégicas en los contratos públicos. Esta **brecha entre discurso y práctica** evidencia la necesidad de reforzar la **gobernanza** de la contratación pública estratégica, dotando al sistema de estructuras sólidas, coordinación interinstitucional y mecanismos de supervisión eficaces.

Asimismo, se revela como imprescindible la **profesionalización** de los agentes públicos implicados, mediante itinerarios formativos específicos que les capaciten para integrar criterios estratégicos de forma jurídicamente segura y técnicamente eficaz.

La **Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023–2026** constituye una oportunidad para avanzar en la compra pública estratégica, siempre que se acompañe de recursos adecuados, y un sistema de gobernanza que coordine a los distintos actores, y se establezcan pautas comunes de actuación que garantice la seguridad jurídica



de los procedimientos de contratación con perspectiva social, medioambiental o de innovación.

BIBLIOGRAFÍA

Araújo Chamorro, M. L., & de Juan Quirós, A. (2024). Contratación estratégica. Estado de la cuestión, retos y buenas prácticas. *Contratación Administrativa Práctica*, (193).

Blanco López, F. (2022). La organización de la contratación pública estratégica. *Observatorio de Contratación Pública*.
<https://www.obcp.es/opiniones/la-organizacion-de-la-contratacion-publica-estrategica>

Comisión Europea. (2010). Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

Comisión Europea. (2017). Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa (COM(2017)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0572>

Comisión Europea. (2020). *ProcurCompEU: Un marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.



https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/procurcompeu_ecf_for_pp_es.pdf

Comisión Europea. (2021). Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª ed.) (2021/C 237/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 237, 1–124. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618(01))

Comisión Europea. (2021). Informe de la Comisión: Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior (COM(2021) 245 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2021:245:FIN>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025). Guía sobre contratación pública y competencia. Fase III: Preparación y diseño de las licitaciones públicas (Ref. G-2023-01). <https://www.cnmec.es/expedientes/g-2023-01>

Consejo de la Unión Europea. (2020). Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente (2020/C 412 I/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 412I, 1–5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XG1130\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XG1130(03))

Instituto Nacional de Administración Pública. (2024). Marco de competencias para la contratación del sector público español. <https://www.inap.es/marco-contratacion>



Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. (2024). Informe trienal relativo a la contratación pública en España 2021–2023. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Junta%20Consultiva/Informe-Trienal-2021-2022-2023.pdf>

Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, security, solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Medina Arnáiz, T. (2023, febrero 28). Cinco años de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP): reflexiones retrospectivas, prospectivas y propositivas. Observatorio de Contratación Pública.

<https://www.obcp.es/opiniones/cinco-anos-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico-lcsp>

Moreno Molina, J. A. (2023). Gobernanza en la contratación pública: la OIREscon aprueba la Estrategia Nacional de Contratación Pública y el Informe Anual de Supervisión 2022. Contratación Administrativa Práctica, (184).

Moreno Molina, J. A. (2021). El informe trienal de la JCCPE sobre la contratación pública en España 2018–



2020 y la contratación social y estratégica. Observatorio de Contratación Pública.

<https://www.obcp.es/opiniones/el-informe-trienal-de-la-jccpe-sobre-la-contratacion-publica-en-espana-2018-2020-y-la>

Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>

Naciones Unidas. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/progress-report/>

Observatorio de Contratación Pública. (2025). Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública. Universidad de Zaragoza. <https://www.obcp.es/noticias/contribuciones-del-observatorio-de-contratacion-publica-la-consulta-publica-para-la>

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2022). Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023–2026. Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/normativa/acuerdoaprobacion-encp-28-12-22.pdf>

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2024). Informe anual de supervisión 2024: La profesionalización en la contratación pública. <https://www.regulaciondelacontratacion.gob.es>



Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2024). Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2023. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2023.pdf>

Tribunal de Cuentas Europeo. (2023). Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021 (Informe Especial n.º 28/2023). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_ES.pdf

Unión Europea. (2016). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 7.6.2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>



Castilla-La Mancha
