



**CONTRIBUCIONES A LA CONSULTA PÚBLICA
PARA LA EVALUACIÓN DE LAS
DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Índice

| | |
|---|-----------|
| I. PRESENTACIÓN | 4 |
| II. IDEAS GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA | 5 |
| III. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS | 14 |
| 1.- Actualizar el marco normativo de la contratación pública..... | 14 |
| 2.- Reforzar el objetivo de la compra pública en Europa al servicio de los fines y políticas públicas propias | 17 |
| 3.- Definir las responsabilidades de la contratación pública desde la perspectiva estratégica | 19 |
| 4.- Despejar las dudas sobre el alcance y significado de la vinculación de criterios al objeto del contrato | 20 |
| 5.- El principio de resiliencia y su influencia en la contratación pública | 24 |
| 6.- Clarificación conceptual de principios y de los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación | 24 |
| 7.- Eficiencia y flexibilidad de los procedimientos de adjudicación..... | 25 |
| 8.- El foco de la contratación debería estar en la correcta ejecución del contrato y en prestar atención al resultado | 28 |
| 9.- Estrategia Europea del Control de la Contratación Pública | 29 |

| | |
|--|-----------|
| 10.- El refuerzo de los modelos de colaboración público-privada y pública-pública para preservar la esencia “social” de las políticas europeas | 30 |
| 11.- La necesidad de profundizar en la unificación europea del completo régimen jurídico de la contratación pública | 35 |
| 12.- Reforzar la regulación de la fase de ejecución | 36 |
| 13.- Clarificar el régimen de la modificación contractual | 38 |
| 14.- Fomentar la utilización racional de la compra pública de innovación | 40 |
| 15.- La compra de salud y servicios a las personas requiere de regímenes específicos | 42 |
| 16.- Fomentar la profesionalización de las personas involucradas en los procesos de contratación pública..... | 46 |
| IV. PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE DOCUMENTO | 49 |



I. PRESENTACIÓN

El [Observatorio de Contratación Pública](http://www.obcp.es) (www.obcp.es), con sede en la Universidad de Zaragoza, es un lugar de encuentro para aquellas personas interesadas en la contratación pública desde el que acceder a la información relevante sobre esta materia. Sirve de espacio para la reflexión y el análisis de los expertos con el fin de ayudar en la gestión práctica de la contratación pública. Entre sus objetivos se encuentra la elaboración de propuestas de mejora de la actividad contractual del sector público para hacerlas llegar a los responsables políticos para su efectiva implantación.

El ObCP pretende, con la participación de una red de colaboradores nacionales e internacionales, convertirse en un laboratorio de ideas sobre la contratación pública desde el convencimiento de que es necesario plantear algunas reformas que pongan en valor la compra pública como instrumento para un mejor desarrollo de las políticas públicas.

Desde este objetivo, y durante los 15 años de funcionamiento del ObCP, venimos opinando, aportando documentación y participando activamente en los procedimientos normativos relativos a la contratación pública, con plena autonomía.

El ObCP es una iniciativa que carece de ánimo de lucro, y por supuesto, independiente en sus planteamientos y conclusiones.

Este documento ha sido elaborado, bajo la dirección de sus codirectores (José María Gimeno y José Antonio Moreno), por los miembros ejecutivos del Observatorio, académicos vinculados a varias universidades públicas españolas.

II. IDEAS GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN ESTRATÉGICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública ha evolucionado tanto normativamente como políticamente. Así, de una visión burocrática y formal se ha avanzado hacia una visión que pivota sobre la buena administración, como indica la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 7 de noviembre de 2024, en el asunto C-683/22, al recordar que, según reiterada jurisprudencia, **“el poder adjudicador debe respetar el principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, principio que los Estados miembros deben respetar cuando aplican el Derecho de la Unión”**¹. Desde esta perspectiva, hemos abandonado una cultura de adquisición en clave de privilegio para encaminarnos hacia una cultura estratégica para implementar políticas públicas.

La pandemia de la COVID-19, el uso de los fondos europeos *Next Generation* y las actuales incertidumbres globales han puesto de relieve la necesidad de una visión estratégica de la compra pública, tanto por cuanto nos ha permitido ver las debilidades del sistema – falta de planificación y anticipación, excesiva burocracia, falta de capacitación, etc.- como por mostrar sus fortalezas al servir de escudo jurídico para proteger derechos económicos y sociales.

Asimismo, la globalización ha impactado también en los principios regulatorios de la contratación pública, donde se aprecia cada vez una mayor

¹ GIMENO FELIU, José M. *Hacia la buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons, Barcelona, 2024.

uniformidad de las soluciones jurídicas y donde la Agenda 2030 de las Naciones Unidas tiene especial importancia. La necesidad de reactivar un nuevo modelo económico (utilizando el contrato público) que atienda a la lógica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), debe ser una oportunidad para avanzar hacia un nuevo modelo productivo más sostenible y más “inteligente”. En este contexto, hay que recordar la proposición no de Ley aprobada por consenso de todos los grupos de las Cortes de Aragón de 5 de mayo de 2022 (núm. 209/22), sobre la inclusión de consideraciones de sostenibilidad social, medioambiental y sostenibilidad económica en las licitaciones de la Administración Pública.

Corresponde a los poderes públicos liderar la nueva “cultura verde” y “social” que permita, desde la planificación, un nuevo escenario económico y social respetuoso con el medio ambiente que promueva un modelo de servicios públicos inteligentes y “circulares”. La integración de aspectos sociales, ambientales y de equidad como señas de identidad del modelo económico contribuye a conseguir un adecuado reequilibrio de riqueza y de derechos y deberes, para avanzar en una sociedad realmente inclusiva. Ahora bien, la función estratégica de la contratación pública debe comprender no sólo el objetivo de fomentar fines específicos, sino el ejercicio de funciones regulatorias del mercado, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y, con ello, la competitividad y resiliencia de la economía europea.

En esta línea de repensar la contratación pública desde una perspectiva estratégica se posiciona claramente el Consejo de la Unión Europea, en el documento “Conclusiones del Consejo: Inversión pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente” (2020/C 412I/01), donde, tras hacer una

prospectiva de la contratación pública insiste en la necesidad de su función estratégica.

En este documento se indica que hay que **“reforzar la economía europea** y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados **sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos** y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública” (La letra negrita es nuestra). Y para ello PIDE a la Comisión y a los Estados miembros *que cooperen en la elaboración de directrices y criterios por medio de una metodología común para ayudar al sector público a aprovisionarse a través de cadenas de suministro transparentes, fiables, flexibles y diversificadas con el objetivo de reforzar la economía europea y reducir la dependencia estratégica de terceros países, especialmente en determinados sectores de la economía europea que son fundamentales para el funcionamiento de los servicios públicos y la atención sanitaria pública, como los medicamentos y los productos sanitarios; a la hora de determinar un enfoque proporcionado y específico para abordar esta cuestión deberán considerarse detenidamente las repercusiones en la competencia, los precios y los procedimientos de contratación pública.* Y se PIDE también a los Estados miembros **que elaboren políticas y estrategias de compra integrales que, en particular, deben centrarse en sectores en los que la demanda pública tiene un impacto significativo, como los medicamentos, los productos sanitarios o las tecnologías de la información, teniendo asimismo en cuenta aspectos relativos a la resiliencia, la gestión de riesgos y la seguridad del suministro.**

(párrafo 19. La letra negrita es nuestra). Se PIDE también a los Estados miembros que elaboren “políticas y estrategias de compra integrales que, en particular, deben centrarse en sectores en los que la demanda pública tiene un impacto significativo, como los medicamentos, los productos sanitarios o las tecnologías de la información, teniendo asimismo en cuenta aspectos relativos a la resiliencia, la gestión de riesgos y la seguridad del suministro” (párrafo 22).

En este nuevo contexto existen importantes retos y desafíos donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los distintos principios jurídicos aplicables y que deben atender a la búsqueda del mayor estándar de calidad de la prestación como el principal bien jurídico a proteger.

Por ello, **estrategia y una eficiencia administrativa no unidimensional (que atiendan a la idea de valor y no de mero gasto) deben prevalecer sobre la cruda consideración del precio como único factor determinante en la compra pública. La calidad de la prestación es un elemento irrenunciable en la propia gestión del concreto contrato público pues, sin un estándar homogéneo de calidad, se rompe la regla de comparación de ofertas conforme a criterios de comparabilidad homogéneos, y quiebra el principio de igualdad de trato.** La perspectiva de eficiencia debe ser siempre contextualizada en el concreto ámbito de la prestación demandada, pues las diferentes características del objeto contractual pueden obligar a una solución jurídica distinta. Así ha sido destacado en las [Conclusiones del Congreso “Gobernanza económica, regulación y Administración de Justicia](#), celebrado el 2 y 3 de junio de 2022, y que fue organizado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo General del Poder Judicial y la Real Academia de

Jurisprudencia y Legislación, donde se propone **“interpretar el principio de eficiencia como garantía de un adecuado estándar de calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, asumiendo que la moderna gobernanza económica no puede fundarse en modelos exclusivamente economicistas, sino que debe priorizar el valor frente al precio e identificar, de forma precisa, inversión frente a gasto”**.

Para cumplir este objetivo es necesario, además de un cambio de “cultura” (que supere la “presión política” de hacer más por menos y a corto plazo), disponer de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos adjudicar fácilmente contratos transparentes y cualitativamente competitivos en función de la mejor relación calidad/precio (*value for money*), con la finalidad de “acabar con la práctica de comprar en función del precio más bajo” (W. Dening).

Por otra parte, y más allá de una reforma normativa, es necesario un cambio en la gestión de la contratación pública, lo que aconseja una correcta contextualización y un cambio de la filosofía para ir más allá del precio y caminar por la senda de la calidad de la prestación, fijando el acento regulatorio en la correcta ejecución del contrato y no tanto en los trámites previos. Con ello, se aconseja también **abandonar la idea del precio como elemento determinante de la valoración de las ofertas (en especial de prestaciones dirigidas a personas o servicios públicos esenciales o prestaciones complejas como sucede en ciertas infraestructuras o en la implantación de soluciones de inteligencia artificial)**. Una inadecuada política de ahorros desproporcionados puede perjudicar la eficiencia del sistema produciendo ineficiencias o “fuego amigo”, como la deslocalización empresarial con pérdida de esfuerzo inversión (lo que afecta directamente a

una política esencial como es la de empleo e indirectamente a la política de lucha contra la despoblación).

En este sentido, la articulación legal de la estrategia de la compra pública sobre objetivos sociales, ambientales y de fomento de la innovación resulta, a la vez, excesivamente restrictiva y genérica. En terrenos sociales y, sobre todo, ambientales pueden incorporarse –y, de hecho, se han incorporado– a la contratación pública políticas específicas divergentes e incluso contradictorias. Sobre todo, se deja completamente de lado la función regulatoria que puede ayudar a articular adecuadamente mercados, especialmente los de productos o servicios sanitarios o los de telecomunicaciones o tecnología de la información, en los que las Administraciones públicas tienen papeles muy relevantes a desarrollar y a los que hacía referencia el Consejo de noviembre de 2020 en sus conclusiones. Esa función requeriría para su desarrollo más eficaz un reconocimiento normativo específico y que se facilite e incluso se incentive una adecuada articulación de la gobernanza en materia de contratación pública. A falta de una mayor racionalización de la compra pública o de una reducción drástica del número de poderes adjudicadores, **deben buscarse mecanismos para la coordinación de estrategias comunes de contratación, sin las cuales resulta difícil articular una compra pública estratégica eficaz** que pueda resultar plenamente efectiva en la lucha contra la «precarización, deslocalización o falseamiento de la competencia»,

como enunciaba la llamada «**Carta de Zaragoza: Manifiesto por una compra pública responsable**»².

Como se reivindica en la Carta de Zaragoza, la contratación **pública estratégica no debe ser una mera opción**, sino que debe alinearse con la finalidad de **consolidar una compra pública responsable**. En este documento se indica que el sector público ejerce un papel de liderazgo en materia de sostenibilidad social y ambiental mediante el instrumento del contrato público constituyéndose en un motor necesario para poner en valor la gestión empresarial que vincula rendimiento económico con un compromiso social y ético (así se ha venido destacando, también, por el Foro de Compra Pública Responsable y por la Comisión Europea)³.

Para ello hay que superar interpretaciones rígidas, y un tanto descontextualizadas, para repensar acerca de cómo integrar cláusulas en los contratos públicos que contemplen aspectos sociales y medioambientales, o de protección del entorno, que persigan combatir la precarización, la

² Firmada el 10 de noviembre de 2021. Puede consultarse su contenido y adhesiones en: <http://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>

³ La Comisión europea publicó, el 20 de mayo de 2021, el Informe «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior», COM (2021), 245 final. En este Informe se concluye que *resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE*. El 18 de junio de 2021 se publicó la guía de la Comisión «Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas» 2ª edición (2021/C 237/01), en la que se incide en que: *Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos)*.

deslocalización o el falseamiento de la competencia, sin incurrir en discriminación y superando la estricta exigencia de una vinculación directa al objeto contractual⁴. Todo ello, además, de conformidad con los principios de integridad y transparencia.

La compra estratégica exige convicción en la gestión y nuevas formas de organización y de capacitación que permitan una adecuada orientación de políticas públicas mediante el contrato público. Y, por supuesto, **no desconocer la propia realidad de un modelo organizativo en determinados países que está muy atomizado (como es el caso de España) donde la imposición de ciertas exigencias de carácter estratégico puede bloquear la gestión diaria y comportarse como un freno (y no como un incentivo) a la visión estratégica de la compra pública.**

Una última reflexión: **conviene considerar nuevos modelos de contratación pública** que pongan la atención en el valor de la prestación (la principal estrategia), y, como ya se ha advertido, no tanto en el precio, para así superar la inercia a ponderar como mejor oferta la que presenta el mayor

⁴ La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), en su reciente informe sobre contratación estratégica (2024) advierte de la insuficiencia de la visión estratégica de la contratación pública en España. En un sentido parecido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, 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 (sociales, medioambientales, innovadoras) con el objeto del contrato. Así, 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). Urge, por tanto, una nueva cultura en la gestión pública que promueva una interpretación funcional que debe alinearse con los objetivos estratégicos.

ahorro presupuestario frente a la mejor eficiencia y calidad del servicio. El interés general, como causa última del contrato, puede aconsejar soluciones jurídicas distintas a las “ya tradicionales”, donde el precio podría no ser un criterio de adjudicación y sí, en cambio, criterios referido a mejor oferta técnica y mejor rendimiento (o volumen) de la oferta, resultando indiferente un eventual ahorro, desde la gestión presupuestaria del contrato, lo que podría alinearse con los principios de eficacia y eficiencia (mayor valor).

Esta reflexión es especialmente relevante en el ámbito de la salud, donde hay que articular nuevas soluciones que permitan una correcta aplicación de los principios jurídicos cardinales de la compra pública sin perder la perspectiva del principal bien jurídico a proteger –la salud de los pacientes–, que desplaza el principio tradicional de tensión competitiva inherente al mercado ordinario de los contratos públicos.

La nueva “navegación contractual” aconseja, **un *big bang* en la contratación pública, o si se prefiere un *design thinking*⁵** para incorporar una visión disruptiva regulatoria (y en la gestión pública y privada), que ponga el acento en la calidad. Para ello resulta necesaria una **verdadera simplificación y agilidad (por supuesto, con tecnología)** como nuevos referentes en el diseño y puesta en práctica de una contratación pública moderna, transformadora y proactiva, comprometida con recuperación, reconstrucción y resiliencia, que pivote sobre la sostenibilidad social y

⁵ El término “*design thinking*” se escuchó por primera vez en el año 1969, lo acuñó Herbert Simon (Premio Nobel de Economía). La idea fue desarrollada en 2008 por el profesor de la Universidad de Stanford, Tim Brown, (“*Design Thinking*” Harvard Business Review vol. 86, núm. 9, 2008, pp. 62-72). La Administración pública debe, al igual que con esta forma de pensamiento, orientar su función y actuación desde esta perspectiva que pretende modernizar e innovar.

ambiental, que piense en pequeña escala (como son las pequeñas y medianas empresas) y donde el desafío de fijar inversión productiva estable pueda ser una realidad. Para ello resulta imprescindible una adecuada interpretación de los principios y conceptos, que sirvan de guía para la correcta aplicación de la finalidad de todo contrato público que es, no se olvide, la correcta satisfacción del interés público.

III. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS

1.- Actualizar el marco normativo de la contratación pública

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

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 utilizar⁶. Tras cuatro paquetes legislativos anclados en el modelo de Directivas europeas y actos de transposición nacional, quizá es el momento de avanzar hacia **una**

⁶ El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28-07-2023, relativo al funcionamiento de la Directiva 2014/23, pone de manifiesto las discrepancias que existen respecto del concepto de concesión, que -como se señala expresamente- "pueden dar lugar a costes más elevados". Este informe también llama la atención sobre la incorrecta aplicación de las modificaciones de los contratos de concesiones y de la dificultad de diferenciar entre concesiones y otras asociaciones público-privadas.

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 y un freno a la inversión. No en vano se trata de una disfunción advertida por el TJUE. Así, en su sentencia de 10 de noviembre de 2022, *Sharengo* (asunto C-486/21, ECLI:EU:C:2022:868, apartado 57), se afirma que los **conceptos autónomos** del Derecho de la Unión deben **interpretarse de manera uniforme en el territorio de ésta**. Por ello **no es posible extraer una interpretación de la lectura de la norma nacional diferente a lo previsto y delimitado por la normativa europea**⁷.

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.

El Reglamento debería incluir no solo los contratos de importe armonizado, sino también los que presentan un interés transfronterizo cierto, asumiendo con ello la doctrina jurisprudencial de sujeción a las normas fundamentales y a los principios generales de los Tratados, en particular a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por

⁷ La técnica de la transposición plantea problemas evidentes que se constatan, para España, en la reciente demanda de la Comisión europea ante el TJUE por incumplimiento en relación con el ámbito subjetivo de aplicación, la tipología contractual y el régimen de modificación, que considera contrarios a las Directivas (diciembre 2024).

razón de la nacionalidad y a la obligación de transparencia que deriva de ellos, con independencia del valor económico del contrato.

El nuevo Reglamento también debería servir para superar la complejidad de las actuales normas de contratación pública. El Comité Europeo de las Regiones de la Unión Europea ha llamado la atención sobre este aspecto, así como sobre la sobrerregulación que existe en muchos Estados miembros que aumenta “la probabilidad de errores y el consiguiente riesgo de acciones judiciales, lo que, a su vez, conduce a estrategias de contratación demasiado reacias al riesgo entre muchos entes locales y regionales”⁸. Así, el nuevo Reglamento permitiría identificar aquellas regulaciones sobre las que no existe posibilidad de que los Estados miembros incluyan requisitos adicionales, evitando los perversos efectos que provoca la sobrerregulación el mercado interior.

La imprescindible necesidad de promover un marco normativo claro y estable y de dotar de seguridad jurídica a la contratación pública requiere atender al surgimiento, advertido por el profesor PERNAS GARCÍA, de un Derecho sustantivo de la contratación pública para la sostenibilidad ante las exigencias regulatorias del Pacto Verde Europeo y el Plan de Economía Circular de la UE⁹.

Sería oportuno valorar en qué medida la futura norma debería **definir la relación entre la propia norma y los reglamentos y directivas de la UE**

⁸ Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Semestre Europeo de 2019 y con vistas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2020 (2020/C 39/02).

⁹ PERNAS GARCÍA, José, “El “Tsunami” regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la “sostenibilidad” y la “resiliencia” en la UE”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, <https://www.obcp.es/>, 4 de septiembre de 2023.

de carácter sectorial (**productos sostenibles, productos de la construcción, reglamento de envases, tecnología de ceso emisiones, emisiones de CO² de vehículos pesados, etc.**), que están incorporando, de modo sistemático, la obligación de una compra pública sostenible y resiliente, para garantizar la coherencia general del sistema normativo. Sería conveniente introducir un **anexo**, actualizable periódicamente, que visibilice el derecho de la contratación pública que se está generando en la legislación vinculada a la transición verde y, en su caso, a elementos sociales, laborales, o de otro tipo que devengan obligatorios, para ofrecer una visión completa del sistema normativo de la contratación pública, lo cual mejoraría la seguridad jurídica y el logro de los resultados buscados por la Unión Europea.

2.- Reforzar el objetivo de la compra pública en Europa al servicio de los fines y políticas públicas propias

Para avanzar en la capacidad de transformación de la contratación pública al servicio de las políticas públicas como la sostenibilidad social y ambiental o la innovación hay que reforzar esta función de transformación de la compra pública. Lo que implica, en el actual contexto mundial, un rumbo claro hacia la denominada compra pública estratégica (y preferencial) que debe ser la “estrella polar”, que oriente y facilite la navegación de la contratación pública en Europa (y en sus Estados miembros) desde una efectiva contratación pública estratégica al servicio de la ciudadanía.

La estrella polar de la contratación pública, entre otros principios que “brillan con fuerza” (como la transparencia, la rendición de cuentas o la integridad), debe ser la calidad y el valor del resultado de la prestación (principio de resultado como elemento principal, como contempla la actual

normativa italiana). El precio como única o principal guía nos conduce a una errónea visión economicista que confunde el verdadero significado del principio constitucional de eficiencia con el objetivo del “ahorro” sin pensar en los efectos que pueda tener en la calidad de los servicios públicos que debemos prestar a la ciudadanía, y nos aleja de las exigencias del derecho a una buena administración. **Una correcta política de contratación pública debe descansar en el resultado. Y ese resultado tiene que ver con la efectiva realización de la prestación solicitada donde el factor tiempo es, sin duda, un elemento esencial** y, junto a él, será preciso considerar otros factores, como la calidad conseguida o el coste final del contrato, lo cual implica prestar atención a la correcta ejecución del contrato y, en el supuesto de que se hubiera previsto, a la verdadera consecución de un impacto social, ambiental, económico o de otro tipo. Esta necesidad es muy evidente en las prestaciones dirigidas a las personas en el ámbito de la salud o los servicios sociales. Pero también en la puesta en funcionamiento de infraestructuras, máxime cuando estas aportan rentabilidad social, ambiental o económica una vez se ponen en disposición de los ciudadanos.

Interesa también incorporar como elemento principal de la nueva regulación el principio de sostenibilidad, como un valor cardinal de la contratación pública, como un principio equiparable al resto de los principios básicos, en coherencia con la sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020, asunto C-395/18. Esta previsión implica la realización final efectiva del principio de integración ambiental en la normativa de la UE (art. 11 TFUE) en materia de contratación pública, y es coherente con las nuevas normas de la UE que están introduciendo, de modo sistemático, la obligación de compra pública sostenible y resiliente, en ejecución del Pacto Verde, del Plan de

Economía Circular de 2020, del Plan de Recuperación y Resiliencia y del Plan REPOWER.

3.- Definir las responsabilidades de la contratación pública desde la perspectiva estratégica

Se considera necesario establecer un **modelo de compra pública estratégica que se base en dos elementos:**

- a) **Definir la obligación general de toma en consideración de criterios estratégicos** en el marco de la preparación de los contratos públicos, que deberá justificarse adecuadamente en el expediente. En aquellos casos en los que se hayan aprobado criterios voluntarios de compra pública verde por la Comisión Europea o por los Estados miembros para concretas tipologías de contratos, se presumirá justificada la toma en consideración con la aplicación de los criterios básicos.
- b) Indicar que la **normativa sectorial de la Unión Europea podrá establecer objetivos de compra pública verde o criterios mínimos de sostenibilidad para su incorporación obligatoria** en el proceso de preparación de los contratos públicos, y/o establece parámetros de ponderación mínima, en aquellos contratos con impacto significativo en los objetivos de sostenibilidad y resiliencia de la Unión Europea. La definición técnica de estos criterios ambientales para concretas prestaciones será desarrollando por actos delegados de la Comisión. Valorar si es necesario concretar el procedimiento para el desarrollo de estos criterios. Valorar la posibilidad, y en qué condiciones, los Estados miembros pueden establecer criterios obligatorios más

exigentes de compra sostenible que los fijados por la UE o establecer criterios nacionales, voluntarios u obligatorios, para otras tipologías contractuales.

Asimismo, en esta nueva visión estratégica guiada por los parámetros de calidad debe avanzarse hacia un modelo que ponga en valor, como se impulsa desde las Instituciones europeas, la responsabilidad corporativa (o social) de la empresa, utilizando para ello los conocidos indicadores ESG (siglas en inglés para “*Environmental, Social and Governance*”) promovidos por Naciones Unidas, que tienen por finalidad valorar inversiones en las que son determinantes los factores ambientales, de sostenibilidad social (entorno) y de gobernanza (buen gobierno)¹⁰.

4.- Despejar las dudas sobre el alcance y significado de la vinculación de criterios al objeto del contrato

A la luz de la jurisprudencia TJUE, debería precisarse el concepto de vinculación con el objeto del contrato, de modo que quede claro que podrán utilizarse cláusulas contractuales destinadas a generar rendimiento social y ambiental en la ejecución de la concreta prestación, aunque no tengan impacto en el rendimiento económico u operativo en la prestación (de acuerdo con la doctrina de las sentencias Concordia Bus Finland, C-513/99, Wienstrom, C-448/01 o Tim, C-395/18, de 30 de enero de 2020).

Algunos Tribunales administrativos de recursos contractuales en España están haciendo una interpretación restrictiva de la vinculación con el objeto del contrato, generando inseguridad jurídica a los órganos de

¹⁰ Se evita, así, un dumping social y se promueve un “auténtico” mercado competitivo desde el respeto a los principios del Estado social.

contratación y desincentivando, o imposibilitando, la integración de la perspectiva estratégica en la contratación pública. Estos Tribunales solo admiten criterios de adjudicación que permiten medir el rendimiento económico u operativo de la prestación, rechazando aquellos que remiten exclusivamente a una mejora del rendimiento social o ambiental, generando valor social, pero sin un impacto en la mejora de la calidad operativa de la concreta prestación. De este modo, se está impidiendo el efecto útil de la Directivas, en la medida en que se dificulta el uso criterios o cláusulas ambientales (energía de fuentes renovables, uso de materiales de carácter reciclado, emisiones de gases de efecto invernadero, madera de origen de bosques sostenibles, etc.) o sociales (integración de personas con discapacidad en los contratos de servicios, o de criterios de igualdad de género), que no generan impacto en la calidad operativa de la prestación; que son buena parte de ellos.

Así, resultaría muy conveniente un artículo propio sobre esta función como el **que se propone (como indica la citada Carta de Zaragoza):**

Artículo: Compra pública estratégica.

“1. La compra pública se convierte en una herramienta para cumplir con los objetivos de la Agenda Verde Europea, con los objetivos del Tratado de París, luchar contra la degradación de la naturaleza y de los ecosistemas, combatir la contaminación y promover la economía circular. En materia social, la compra pública debe ser responsable: debe regular las retribuciones mínimas del personal, prever la obligación de subcontratación con colectivos sociales vulnerables, garantizar plazos máximos de pago a proveedores, fomentar la contratación de colectivos en riesgo de exclusión social y la colaboración con entidades del Tercer Sector,

promover la estabilidad y calidad en el empleo, mejorar la seguridad y salud laboral, promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres garantizando la conciliación familiar y laboral; asegurar la accesibilidad universal; definir criterios de comercio justo y evitar la adquisición de productos que causen deforestación en el marco del Acuerdo multilateral sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC y la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, entre otras cuestiones.

2. En la adjudicación de estos contratos se atenderá como elemento preferente para determinar la oferta más ventajosa, o en su caso, de negociación de la oferta, al mayor valor añadido desde la perspectiva de calidad y de garantía de continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios o suministros, así como su rentabilidad. El criterio precio no podrá ser en ningún caso determinante.

3. Se podrán incluir exigencias y criterios que aporte valor, aun de forma indirecta, para cumplir de forma responsable la concreta prestación, admitiendo elementos de carácter social y ambiental. Se motivará y justificará en el expediente el valor de los distintos requerimientos que se utilicen, que no podrán tener por objeto falsear la competencia ni distorsionar el mercado. En especial se consideran válidos cualquier criterio o condición que permita corregir el desempleo juvenil, así como los que fomenten rendimientos ambientales y la compra de proximidad de alimentos. Entre las obligaciones de cualquier licitación se exigirá el cumplimiento del principio de no causar un daño significativo al medioambiente (principio DNSH por sus siglas en inglés, '*Do No Significant Harm*'), así como las condiciones específicas vinculadas a este principio en la

normativa vigente. Quien no supere un umbral mínimo de estos criterios quedará excluido de la licitación.

4. Con relación a las PYMES, podrá utilizarse este criterio de compra responsable como exigencia de umbral de acceso a determinados contratos públicos por su importe.

5. En todo contrato se aplicarán las previsiones del Reglamento (UE) n.º 2022/1031, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países”.

Además, la nueva normativa debe recoger y dotar de suficiente efectividad a las dispersas menciones a la contratación pública estratégica que se establecen en otro tipo de disposiciones, especialmente en el ámbito del medioambiente. Sirva, por ejemplo, el apartado 5 del artículo 15 bis de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento de las energías renovables, en relación del uso de la contratación pública como forma de colaboración entre las autoridades locales y las comunidades de energías renovables¹¹. O la novedosa referencia a los criterios de resiliencia que se contienen en el Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de

¹¹ También, por su relevancia, las siguientes Directivas: Directiva 2012/27, de eficiencia energética (art. 6); Directiva 2019/1161, sobre vehículos de transporte por carretera limpios (que modifica la Directiva 2009/33, art. 90); y Directiva 2010/31, de eficiencia energética de edificios.

junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas.

5.- El principio de resiliencia y su influencia en la contratación pública

Se considera oportuno definir el alcance del principio de resiliencia en la actividad contractual de los poderes adjudicadores, como una vía para garantizar el suministro de materiales y productos en sectores esenciales (materias y tecnologías de transición ecológica, sector sanitario, por ejemplo), en coherencia con las previsiones recientemente introducidas en diversas normas sectoriales de la UE. Más allá de este objetivo, la futura norma podría explorar las posibilidades de utilización de los criterios de **proximidad** o el manejo de criterios como las “cadenas cortas de contratación” en sectores esenciales para la resiliencia de la sociedad (como el sector alimentario). Clarificar el **uso de la huella de carbono**, como metodología para integrar, de modo automático y objetivo, el consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero, y los costes vinculados, en las decisiones de compra del sector público.

6.- Clarificación conceptual de principios y de los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación

La nueva normativa debe ser muy clara en lo relativo a quienes se aplican las normas (concepto de poder adjudicador) y a qué tipo de prestaciones (no todo es contrato público y su concreción debe ser uniforme en Europa: ejemplo: servicios de abogados). Igualmente interesa necesaria clarificación de lo que es contrato y lo que es autoorganización, así como los requisitos y límites a la figura de los encargos a medios propios.

Sería también conveniente proceder a **una adecuada delimitación del significado de los principios aplicables a la contratación pública**, incluyendo, entre los tradicionales de transparencia y competencia (entendida como regulación eficiente), el principio de proporcionalidad, el principio de calidad (alineado al valor y no al precio) o el principio del resultado, vinculado al interés general siguiendo, por ejemplo, el modelo del artículo 1 del Código italiano de contratos públicos reformado en marzo de 2023.

En especial, se debe insistir en **la importancia del principio de buena administración como elemento sobre el que pivotar el diseño y control de la contratación pública** (STJUE de 7 de noviembre de 2024, asunto C-683/22). Todo ello, recordando que los conceptos “comunitarios” deben ser interpretados de conformidad con la doctrina fijada por el TJUE (en la interpretación de los conceptos y principios de la contratación pública no es admisible la práctica de “lectura” formal descontextualizada o la que, mediante juicios de valor, propone soluciones jurídicas claramente alejadas de los fines públicos de la regulación).

7.- Eficiencia y flexibilidad de los procedimientos de adjudicación

Se propone la articulación de instrumentos flexibles y de uso sencillo que permitan a los poderes públicos adjudicar contratos transparentes y cualitativamente competitivos lo más fácilmente posible, en función de la mejor relación calidad/precio (*value for money*). Conviene repensar con previsiones claras los **modelos colaborativos (facilitando los sistemas**

tipo target costing, o equivalentes) que permitan armar contratos complejos en el ámbito de infraestructuras y explotación de servicios públicos desde una óptica de colaboración entre las diferentes partes y donde prima la mejor prestación, con un modelo de transparencia de retribución de costes objetivos, frente a la inercia (y contrastada ineficiencia) de rebaja de precios.

Igualmente debería incluirse regulación de las **técnicas de análisis de datos y sistemas predictores en las licitaciones públicas** utilizando *Machine Learning* (ML) e Inteligencia Artificial (IA), cuestión donde ya existe madurez tecnológica y capacidad para mejorar los procesos. Por otra parte, un correcto cumplimiento del principio de transparencia exige que toda la publicidad se haga exclusiva y obligatoriamente mediante formatos abiertos y reutilizables, requisito que debería recogerse necesariamente en la normativa europea. En la era del análisis de datos y las técnicas de *big data*, no se entendería que fuese de otra forma, en orden a extraer el máximo provecho de la utilización de datos disponibles en materia de contratación pública y en línea con la normativa europea de reutilización de la información del sector público.

La nueva normativa **debe prever el uso intensivo de la tecnología como elemento de renovación profunda del sistema de contratación.** Pese a la decidida apuesta por la contratación electrónica que aparentemente se contenía en las Directivas de 2014, hace falta un esfuerzo más profundo de incorporar estas a los procesos de contratación pública para que la innovación tecnológica pueda traducirse en verdadera innovación administrativa, y no en una digitalización de la burocracia. Y aquí **lo determinante debe ser la mejor solución técnica de forma que el componente precio debe ser un aspecto residual.**

Desde una perspectiva normativa, el sistema europeo de compra pública debe garantizar un marco de seguridad jurídica adecuado para la adquisición e integración de sistemas tecnológicos avanzados y de inteligencia artificial en la actividad del sector público. A este respecto, resulta imprescindible una mención expresa en el texto normativo que regule este tipo de adquisiciones, asegurando su coherencia tanto con el Reglamento de Inteligencia Artificial como con las cláusulas contractuales tipo elaboradas por la Comisión Europea para la contratación de estos sistemas.

En particular, debe analizarse si la contratación pública de inteligencia artificial requiere la positivación de determinados elementos contenidos en dichas cláusulas tipo o si, por el contrario, la adaptación del Reglamento a los procedimientos de compra pública plantea especificidades que deban ser objeto de regulación diferenciada. Entre estas cuestiones, cabe considerar la posibilidad de extender las garantías previstas para los sistemas de alto riesgo o la necesidad de establecer restricciones sobre la procedencia de los proveedores, especialmente en sectores estratégicos del sector público donde se requiera limitar la participación de entidades radicadas en terceros países ajenos a la Unión Europea y su posible influencia indirecta en la toma de decisiones públicas.

Asimismo, en aquellos casos en los que los sistemas adquiridos incluyan inteligencia artificial generativa, tengan capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas o se implementen en sectores críticos, resulta necesario prever mecanismos que aseguren que el sector público mantiene en todo momento el control sobre las decisiones adoptadas.

Finalmente, ante la disparidad de criterios en la clasificación contractual de la adquisición de sistemas de inteligencia artificial entre los países miembros, resulta oportuno valorar la necesidad de establecer

criterios unificadores que permitan determinar con precisión si estos contratos deben encuadrarse dentro de la categoría de suministro o de servicios.

8.- El foco de la contratación debería estar en la correcta ejecución del contrato y en prestar atención al resultado

Existe una falta de claridad sobre el concepto de riesgo y ventura, pues en situaciones imprevisibles, que van más allá del “aleas” comercial ordinario, el poder adjudicador traslada -al menos en España- ese riesgo en su totalidad al contratista, lo que rompe el principio de honesta equivalencia de lo pactado. Interesa reforzar el concepto de la garantía de la “rentabilidad razonable” que es un elemento esencial en todo procedimiento que moviliza inversión privada. Por otra parte, en modo alguno puede asumirse como válida una opción que pongan en riesgo la correcta prestación de los “servicios públicos”. Ni resulta razonable que la autoridad pública concedente opte por transferir riesgos económicos superiores a las que se asumen en el sector de acuerdo con la normativa aplicable (sobre los que la entidad adjudicadora carece de margen de decisión)¹².

Así, en relación a la correcta ejecución del contrato debe superarse la inercia a considerar que el contrato es estático (de especial transcendencia en contratos de larga duración) para lo debería incluirse una previsión que permita, conforme **al principio clásico de “honesto equivalencia” de lo**

¹² Como bien advierte la STJUE de 10 de septiembre de 2009, *Eurawasser*, apartados 77 y 80. El matiz es importante, pues solo así se consigue no desincentivar la iniciativa privada. Hay que, lograr, por tanto, un equilibrio en el reparto de riesgos.

pactado el restablecimiento (adaptación) de las condiciones pactadas a circunstancias sobrevenidas imprevisibles ajenas al riesgo o ventura ordinario, incluyendo la fuerza mayor y las actuaciones de otros poderes públicos que inciden de forma sustancial en las condiciones pactadas (como ha previsto el artículo 9 del Código italiano de Contratos Públicos de 2023).

Para valorar la correcta ejecución de los contratos públicos sería también conveniente promover la **publicación de los resultados finales de los contratos, donde conste información relevante como el precio finalmente pagado, la existencia o no de modificaciones contractuales o el momento de finalización del contrato**, así como la existencia de contratos menores vinculados al contrato principal. De esta manera se podrá comprobar si la ejecución del contrato ha sido adecuada o, en caso contrario, tomar las medidas pertinentes.

Un paso más en este sentido sería **publicar los impactos conseguidos mediante la ejecución del contrato**. Así, si se había previsto un impacto social, ambiental, innovador, laboral o de otro tipo y se había diseñado el pliego en atención al logro de dichos impactos, sería conveniente publicar al finalizar el mismo (o tras el plazo necesario para comprobar sus efectos) los resultados alcanzados.

9.- Estrategia Europea del Control de la Contratación Pública

Revisión del modelo de control mediante la elaboración de una **Estrategia Europea del Control de la Contratación Pública** que, sobre criterios interpretativos uniformes del significado de los principios y conceptos, incorpore un moderno modelo de auditoría que posibilite el equilibrio entre eficacia y garantía, promoviendo una arquitectura del control

profesionalizada y que permita la fiscalización en tiempo real. Un control que, con la utilización de la Inteligencia Artificial, debe superar la inercia de la supervisión formal para atender a controlar el resultado de la licitación. Por ello convendría actualizar el marco normativo europeo implementado por las Directivas “recursos” para extender su ámbito de aplicación a todas las fases, tanto precontractuales como contractuales, reforzando la condición suspensiva de las decisiones hasta su resolución por un órgano independiente.

En relación con el **cumplimiento del principio de integridad**, asimismo podría resultar interesante prever la posibilidad de recurrir a herramientas como los **pactos de integridad** en ciertos contratos caracterizados por sus especiales condiciones (cuantía económica muy elevada, ámbito material sensible, situaciones previas de corrupción o falta de integridad, etc.). Estos pactos permiten al órgano de contratación recurrir a sujetos o entidades externas para que realicen un seguimiento de las fases de la licitación o de la ejecución del contrato que se consideren más problemáticas.

10.- El refuerzo de los modelos de colaboración público-privada y pública-pública para preservar la esencia “social” de las políticas europeas

Existe un claro contexto europeo a favor de la movilización de la inversión privada para el adecuado desarrollo de los objetivos y políticas públicas. Políticas públicas alineadas con la Agenda Social Europea, como seña de identidad del modelo económico y político europeo, que supone una

mayor demanda de servicios e infraestructuras de los ciudadanos y que aconseja un modelo de cooperación entre lo público y lo privado para, de forma conjunta, poder desplegar modernas políticas públicas en las infraestructuras, la movilidad, la sostenibilidad o la vivienda¹³. En este contexto, los modelos colaborativos con el sector privado se presentan como un instrumento principal.

Sin embargo se constata cierta incertidumbre sobre estos modelos que requiere una especial atención. Por lo que se refiere a la Directiva 2014/23/UE sería conveniente añadir alguna claridad al concepto de riesgo operacional como elemento clave del concepto de concesión de obras y concesión de servicios. La OIReScon¹⁴ ha identificado este aspecto como una de las causas (no la única) que explican la baja utilización de esta figura contractual en España. En efecto, en el Informe Especial de supervisión relativa a los contratos de concesión, aprobado a fines de noviembre de 2023

¹³ En la Adenda enviada por el Gobierno de España (diciembre 2022), el nuevo tramo consignado pretende no sólo a promover [nuevas inversiones vinculadas a la modernización](#) y sostenibilidad de nuestro sistema productivo, sino también a establecer nuevos mecanismos de colaboración público-privada para la economía sostenible. Ya en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de junio de 2022, sobre el desarrollo de la contratación pública sostenible, se considera esencial un planteamiento gradual y armonizado para la introducción de disposiciones estratégicas para la contratación pública con objeto de lograr los objetivos de la UE en materia medioambiental y climática. Y en las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 26 y 27 de octubre de 2023, se insta a «desarrollar la ventaja competitiva de la UE en tecnologías digitales y limpias, centrándose por ejemplo en la innovación, la investigación, la educación y las capacidades» y «reducir las dependencias críticas clave y diversificar las cadenas de suministro por medio de asociaciones estratégicas» (1 EUCO 14/23, 27.10.2023).

¹⁴ La OIReScon tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

destaca la reducida importancia que tienen los contratos de concesión en el conjunto de la contratación pública en España, ya no solo en el año 2022, sino en todos los datos que ofrece la serie histórica analizada en el citado Informe y que arranca en el año 2018. El peso de las concesiones sobre el total de la contratación pública de 2022, en importe económico, se limita al 3,88 % del total de licitaciones, y el número de expedientes se reduce hasta el 1,37 %.

Se constata la necesidad de clarificar los conceptos de riesgo de demanda y de suministro (oferta) que utiliza la Directiva de concesiones, que tanto problema está ocasionando. En nuestra opinión, de una parte, se debería coordinar con los tipos de riesgo del Sistema de Cuentas Europeo, que habla de riesgos de construcción, demanda y disponibilidad; y, de otra, propiciar una concepción flexible de las concesiones, que admita la transmisión al concesionario sólo del riesgo de disponibilidad (que permita poner en valor la calidad operativa de la prestación), como se admite en las propias Normas SEC-2010, cuyo apartado 20.284 señala que "los riesgos y beneficios corresponden al operador si el riesgo de construcción y la demanda o los riesgos de disponibilidad han sido transferidos de manera efectiva".

Hay que advertir que la falta de claridad de los tipos de riesgos que conforman el concepto de "riesgo operacional" fue puesta de manifiesto de forma temprana por el Banco Europeo de Inversiones¹⁵, especialmente en lo que respecta al riesgo de suministro. Hay que añadir que desde la entrada en vigor de la Directiva de concesiones el TJUE no ha tenido oportunidad de

¹⁵ Vid. PPPs and Procurement. Impact of the new EU Directives, abril 2016, disponible en <https://www.eib.org/en/publications/epec-ppps-and-procurement>

pronunciarse sobre esta materia¹⁶. La clarificación que aquí se reclama puede favorecer una mayor aplicación de la figura concesional y así cumplir uno de los objetivos que se tuvo en vista por el legislador europeo, es decir, favorecer la colaboración público-privada

Por otra parte hay que advertir de la práctica de modelos que descargan de forma “descompensada” los riesgos sobre el socio privado. **Tensar de forma indebida los riesgos o la rentabilidad (que es la retribución de inversiones que aportan valor) conducen o una ineficiencia del modelo (la TIR siempre será mas elevada encareciendo la operación) o, peor, o un fracaso del mismo lo que, en modo alguno, será un ejemplo de buena administración.**

Conviene un nuevo **diseño, moderno y confiable, de colaboración público-privada**. Es esencial que la *fee* (rentabilidad) sea de mercado, y que la arquitectura jurídica preserve una rentabilidad razonable y confiable¹⁷. En ciertos casos sería conveniente, según el tipo de prestación, optar por una “tasa de rentabilidad libre de riesgo”, que se suele establecer por relación a la rentabilidad de la deuda pública a largo plazo –que es superior a la de la deuda pública a medio o corto plazo– dado que es una inversión igualmente garantizada por el Estado.

¹⁶ En la citada Sentencia del TJUE Sharengo, C-486/21, se abordan importantes aspectos de la Directiva 2014/23 pero no el que aquí se comenta.

¹⁷ La respuesta jurídica adoptada por España en relación con las alzas de precios derivadas de las últimas incertidumbres no parece la más adecuada. La técnica de la Ley de desindexación y la revisión de precios tienen una función diferente, y su aplicación formal y descontextualizada tiene efectos claramente ineficientes. Lo mismo con la interpretación restrictiva al equilibrio financiero tanto por *factum principis* (limitado a la decisión del poder adjudicador concedente) como los casos extramuros del vínculo contractual de la fuerza mayor como del riesgo imprevisible.

Es preciso, igualmente, definir con mayor precisión las fórmulas de colaboración público-pública. Las líneas que separan el Derecho de la organización y el Derecho de la contratación pública, y que marcan el propio ámbito de aplicación de las normas de la Unión Europea, no siempre se han dibujado con un trazo nítido. De hecho, una parte relevante de la doctrina del TJUE sobre contratación pública se ha dedicado, no sin algunas contradicciones, a tratar de definir estos límites. Y es que, la aplicación casuística de determinadas categorías en un ámbito material en el que los Derechos nacionales no guardan excesiva similitud ha provocado que existiera gran incertidumbre sobre el ámbito de aplicación de la normativa. En este contexto, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública trató de garantizar la seguridad jurídica, consciente el legislador europeo de que hacía “falta precisar en qué casos los contratos celebrados en el sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública”¹⁸. De esta forma estableció una serie de reglas específicas sobre los acuerdos entre poderes adjudicadores cuyo objeto fue codificar y, en algunos casos, matizar el Derecho pretoriano existente¹⁹. No obstante, en la actualidad debe avanzarse más en la delimitación conceptual de las formas de relación entre poderes adjudicadores que están exentas de la Directiva. Por un lado, es preciso definir el concepto de transferencia de competencias a raíz, entre otras de la STJUE de 18 de junio de 2020, Asunto C-328/19, Porin Linja. Por otro lado, debería valorarse si la a referencia a los instrumentos o

¹⁸ Considerando 31.

¹⁹ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “Las relaciones ‘contractuales’ entre entes públicos no sometidas a la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública”, en [La nueva contratación pública: actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo](#), coordinado por Marcos Almeida e Isaac Martín, 2015, pp. 111-140.

servicios técnicos (considerando 34) no permite en realidad establecer excepciones no justificadas a la regulación del art. 12 de la Directiva.

11.- La necesidad de profundizar en la unificación europea del completo régimen jurídico de la contratación pública

Por primera vez en el Derecho de la Unión Europea sobre contratación pública, las Directivas de 2014 regulan tanto las fases de preparación y adjudicación de los contratos públicos -que era su histórico y exclusivo ámbito de preocupación en todas las normas anteriores-, como las fases de ejecución y resolución de los mismos, novedosamente abordadas en la cuarta generación de directivas, no así en la jurisprudencia del TJUE que ya contaba con una importante doctrina al respecto, como por ejemplo sobre los modificados contractuales²⁰.

Se trata de una decisión trascendente de las Directivas, que permite abordar como un todo el Derecho de la contratación pública y resaltar la importancia decisiva de la ejecución del contrato para el cumplimiento del objeto del contrato y las prestaciones pactadas, lo que resulta esencial en la compra estratégica.

Así lo exige también el principio de buena administración aplicado a la gestión del contrato público, sobre el que se ha pronunciado, recordamos, el TJUE en su sentencia de 17 de noviembre de 2022 (Asunto C-54/21, EU:C:2022:888), que destaca también que del mismo se deriva la obligación de

²⁰ Sentencias tan importantes como la del TJUE de 29 de abril de 2004, asunto C-496/99 P, *Succhi di Frutta SpA* (EU:C:2004:236) y la del Tribunal General de 31 de enero de 2013, asunto T-235/11, *España contra Comisión Europea* (EU:T:2013:49).

motivación y la necesidad de ponderación del principio de protección de la información confidencial con las exigencias de la tutela judicial efectiva.

En este sentido, debe resaltarse el desarrollo de formularios y documentos normalizados que unifican los procedimientos de contratación en la Unión Europea y la necesidad de que pueda actualizarse el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), cuya regulación tiene ya muchos años (Reglamento (CE) 213/2008 de la Comisión de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprobó el CPV) así como su función, aclarando que no implica la directa consideración como contrato público en todo caso de dicha prestación.

Igualmente convendría la actualización del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, que aprueba el formulario normalizado del documento europeo único de contratación (DEUC), una de las medidas más importantes de simplificación procedimental y de reducción de cargas administrativas para el impulso de la participación de las PYME en la contratación pública.

12.- Reforzar la regulación de la fase de ejecución

Como hemos señalado en el apartado anterior, una de las novedades relevantes de las Directivas de 2014 consistió en incluir un capítulo específico relativo a la ejecución de los contratos. Con ello, cuajaba en sede normativa la pacífica labor jurisprudencial del TJUE que ya a partir de su sentencia de 29 de abril de 2004, asunto C-496/99, *Succhi di Frutta SpA* (ECLI:EU:C:2004:236) había dejado claro que durante la fase de ejecución contractual pueden producirse situaciones que comprometan la realización

de los principios y objetivos que persigue la normativa europea de contratación pública.

La revisión de la normativa de 2014 propicia avanzar en este estadio y dar un paso más, para garantizar la efectividad de dichos principios y objetivos. Así, parece oportuno imponer a los Estados miembros la obligación de prever medidas concretas de control del seguimiento en la ejecución de los contratos que celebren los poderes adjudicadores.

Existen varias razones para ello, pero la más evidente radica en tener en cuenta que si un contrato se ha adjudicado a una determinada oferta por considerarla la más ventajosa a la vista de su concreta configuración en comparación con el resto de las propuestas presentadas, atentaría contra el principio de competencia (competencia entre operadores económicos) y de igualdad de trato, que no fuese ejecutada en sus propios términos. La oferta fue seleccionada como la mejor por las condiciones de ejecución del contrato que planteaba; por lo que, si en la práctica no se materializan dichas condiciones, quizás otras ofertas de las presentadas que sí se hubiesen ejecutado en sus términos resultarían, en última instancia, mejores.

Al margen de otras medidas encaminadas a verificar la correcta ejecución de los contratos, una figura clave en este cometido es la que ya existe de forma obligatoria en distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y comúnmente denominada «responsable del contrato». Es decir, una persona o unidad de personas que tienen encomendada la función de verificar si el contrato se está ejecutando en los términos en que se adjudicó. Esta figura, de una parte, por los motivos expuestos, debiera tener naturaleza obligatoria en todos los Estados miembros, como mínimo en el marco de los contratos que alcancen las cuantías de la regulación armonizada. De otra, debe imponerse también que la persona o unidad de

personas que asuman estas funciones acrediten tener una capacitación suficiente vinculada con las prestaciones objeto del contrato. Es una práctica lamentablemente no infrecuente, que se atribuyan las funciones de seguimiento contractual a una única persona sin atender a las concretas prestaciones objeto del contrato. Si no se cuenta con la capacitación técnica adecuada, difícilmente se podrá cumplir satisfactoriamente la finalidad que persigue esta figura.

Por otra parte, si bien el principio de transparencia luce con brillo propio y deslumbrante en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/UE, su efectividad práctica requiere extender su alcance más allá de la fase de adjudicación contractual.

13.- Clarificar el régimen de la modificación contractual

En línea con lo explicado acerca del respeto por los principios de competencia e igualdad de trato, es notorio la importancia de conocer las diversas vicisitudes que pueden producirse durante la ejecución del contrato. Esto tiene interés tanto desde el punto de vista de la competencia por el contrato en la fase de licitación, como desde el punto de vista de la rendición de cuentas a la sociedad de la actuación de los poderes adjudicadores. Así, por ejemplo, resulta del máximo interés para todos los operadores económicos que participaron en la licitación conocer cualquier eventual modificación del contrato que se produzca. Al efecto, la obligación impuesta por la Directiva 2014/24/UE de publicar un anuncio al respecto (art. 72.1. último párrafo) limitada a las modificaciones incluidas en las letras b) y c) del artículo 72.1 resultan insuficientes. Por un lado, porque las obligaciones de publicidad deberían alcanzar a cualquier tipo de modificación, incluidas las

previstas en los pliegos (por ejemplo, para que los operadores económicos puedan controlar que la modificación acordada responde a las previsiones contractuales o que no altera la naturaleza global del contrato).

Además, **es imprescindible que por vía normativa se imponga que la obligación de transparencia en la publicación del modificado se lleve a cabo, en todo caso, con carácter previo al inicio de su materialización**, de modo tal que los licitadores, además de conocerlo, puedan reaccionar, en su caso, contra el mismo y se cumpla la obligación prevista en el artículo 1.1.4º de la Directiva 665/1989/CEE que exige “garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible”, haciendo posible, además, de ser preciso, que puedan adoptarse medidas provisionales.

En otro orden de cosas, pero en relación también con los modificados contractuales, en la medida en que la nueva normativa siga utilizando el concepto de naturaleza global del contrato» como límite absoluto infranqueable para admitir la modificación, en aras de la seguridad jurídica, debería recoger una explicación conceptual suficiente que dé pautas para su correcta aplicación.

La aplicación del principio de transparencia en la fase de ejecución del contrato no se detiene en la obligación de publicar los modificados contractuales. Es obvio que una mala ejecución de un contrato puede tener consecuencias más allá incluso del mismo. Así, se deriva, por ejemplo, de lo previsto en el artículo 57.4, g) de la Directiva 2014/24/UE cuando permite a los poderes adjudicadores excluir a un operador económico de la participación en un procedimiento de contratación cuando “haya mostrado deficiencias significativas o persistentes en el cumplimiento de un requisito de fondo en el marco de un contrato público anterior, de un contrato anterior

con una entidad adjudicadora o de un contrato de concesión anterior que hayan dado lugar a la terminación anticipada de ese contrato anterior, a indemnización por daños y perjuicios o a otras sanciones comparables”. Así pues, de cara a facilitar el cumplimiento de estas previsiones, la nueva normativa que se apruebe debería imponer la publicación de, al menos, las vicisitudes más relevantes que pueden afectar a la imposición de este tipo de exclusiones contractuales (ejemplos: imposición de penalidades o de indemnización de daños y perjuicios; o, naturalmente, la rescisión del contrato).

Las anteriores son decisiones vinculadas con la ejecución contractual que reclaman una obligación de transparencia (necesidad de publicarse). Ello sin perjuicio de que otras informaciones, tales como los informes periódicos que deben elaborar los responsables del contrato y en los que se va documentando el grado de ejecución del negocio, puedan también estar sometidas a publicidad.

14.- Fomentar la utilización racional de la compra pública de innovación

La compra pública de innovación (CPI), definida en el artículo 2.1.22) de la Directiva 2014/24/UE, pretende afrontar retos y necesidades reales, pero para los que el mercado no tiene una solución que cumpla con los requisitos de calidad, rendimiento y precio fijados por el órgano de contratación. Sus características conllevan que la utilización de esta forma de contratar no sea la habitual, puesto que solamente se recurrirá a ella cuando el mercado no pueda ofrecer una solución disponible que cumpla con los requisitos previamente establecidos.

No obstante, en un contexto como el actual, en el que la tecnología y la inteligencia artificial entendida en un sentido amplio desarrollan cada vez soluciones más innovadoras, sería relevante revisar la forma de desarrollar y/o adquirir este tipo de soluciones.

Para ello consideramos adecuado llevar a cabo una serie de medidas:

- a) Establecer como **obligatorio el recurso a las consultas preliminares del mercado con carácter previo a iniciar un proceso de CPI**, ya que supone una garantía adicional de acierto y eficiencia en esa posible futura licitación.
- b) **Reforzar la exclusión de aplicación de la normativa de contratación de la UE respecto a la compra pública precomercial (CPP)**, a la par que se apunten posibles mecanismos flexibles y simplificados de esta forma de co-desarrollo de nuevas soluciones de I+D. Esta medida parece necesaria puesto en que muchos Estados miembros la inercia y la falta de conocimiento hacen que se apliquen los mismos procedimientos de adjudicación de las directivas y los mismos requisitos y controles, pese a que en muchas ocasiones no es necesario y de hecho al tratarse de un contrato de servicios de I+D no debería ser así.
- c) **Simplificar y aclarar la regulación del procedimiento de asociación para la innovación (API)**. Pese a ser una herramienta idónea para desarrollar y adquirir, en un mismo procedimiento, las soluciones innovadoras, su utilización en la práctica ha sido muy escasa. En España, por ejemplo, existen únicamente 4 licitaciones que se han llevado a cabo conforme a esta modalidad en los más de 10 años de vigor de las Directivas y los 7 años de aplicación de la LCSP. En este sentido también sería positivo que el

procedimiento de asociación para la innovación fuera cofinanciado por la UE, como pasa en la actualidad con la CPP, puesto que es la modalidad que permite realmente llegar de la idea al mercado y puede suponer un claro beneficio para la mejor prestación de los servicios públicos.

- d) **Regular de forma clara los Derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI) vinculados a los procesos de CPI**, de forma que tanto los poderes adjudicadores como los operadores económicos conozcan con carácter previo a estos procedimientos, qué aspectos deben tener en cuenta sobre los DPI preexistentes y los generados o co-generados a lo largo del contrato y su explotación posterior.

15.- La compra de salud y servicios a las personas requiere de regímenes específicos

El sector salud (y el de los servicios a las personas) necesita de previsiones singulares más claras. La revisión del modelo de compra pública en salud, en la que el paciente es el principal pilar del sistema, resulta necesaria para conseguir una mejor calidad, una rápida respuesta terapéutica, una flexibilidad de soluciones atendiendo al resultado y una fácil incorporación de las innovaciones. En especial, deben promoverse elementos de sostenibilidad ambiental como aspectos irrenunciables²¹. El

²¹ En el sector salud, la huella climática equivale a un 4,4% de las emisiones globales netas. La mayor parte de las emisiones, un 71 %, corresponde a la cadena de suministro del sector de la salud, es decir de la producción, el transporte, el uso y la disposición de bienes y servicios que el sector consume, tales como productos farmacéuticos y otras sustancias químicas, alimentos y productos agrícolas, dispositivos médicos, equipos hospitalarios e instrumentales. Por ello, en la

objetivo es conseguir la mayor eficacia sanitaria, que pivota sobre el principio de la atención al paciente, basada en valor (resultados) en un contexto también de necesidad de sostenibilidad económica (pero no necesariamente de ahorro en todo caso). Con este objetivo hay que defender la oportunidad de cambios tanto en la adquisición de servicios y tecnología sanitaria (superando los límites del contrato de suministro) como en la adquisición de medicamentos (o vacunas).

La creación de valor en salud (VBHC) debe ser parte de la estrategia de la contratación pública, armonizando tanto el valor clínico de las innovaciones terapéuticas promovidas por la industria, como un valor económico para el propio sistema sanitario. En esta nueva arquitectura de prestación de servicios sanitarios que incorpora innovación en la gestión o en la solución tecnológica, una posibilidad interesante ya aludida es, sobre la estructura de un contrato de servicios, articular acuerdos de riesgo compartido, que resultarán especialmente indicados en supuestos de compra de servicios sanitarios innovadores. En estos casos, la determinación del precio del servicio dependerá de los resultados de salud o del cumplimiento de objetivos previamente determinados, que operan como incentivos de una mejor ejecución la cual comporta mayor calidad de la prestación.

La utilización de un sistema de retribución vinculado en el ámbito sanitario en el modelo del *Value-Based HealthCare* (VBHC) pasa no sólo por medir los resultados, sino por medir correctamente las cosas correctas, y supondría abandonar en algunos casos el pago por volumen o

adquisición de medicamentos y vacunas la reducción de este impacto debe ser un criterio determinante.

procedimiento (*fee-for-service*) a favor de un modelo de “pago en salud por resultado conseguido”. Este mecanismo puede ayudar a conseguir una mejor calidad en prestaciones tan sensibles como son las sanitarias. Para esto resulta esencial establecer desde un primer momento y de forma consensuada los indicadores de cumplimiento. Estos indicadores deberán ser concretos y objetivables, de forma que no suponga un grave problema determinar a lo largo de la ejecución del contrato si se han logrado o no y en qué medida se han conseguido los objetivos preestablecidos. Además, los indicadores deberán depender del trabajo que pueda realizar el contratista, ya que no puede hacerse depender su retribución de causas ajenas al mismo o en las que no tenga capacidad de incidir.

En este sentido y con la finalidad de incorporar mecanismos más eficientes de riesgo compartido o pago por resultado, materializando plenamente el principio de «*value for money*», debe distinguirse entre la duración de un contrato de suministro de tracto sucesivo, como plazo en que se otorga a un contratista el monopolio de la venta de un determinado producto a un poder adjudicador y el tiempo o plazo en que los efectos de un medicamento o terapia puedan tenerse en cuenta a efectos de pagos por resultado en sus diferentes modalidades.

La normativa sobre adquisición pública (y su concreta aplicación práctica) debe ser un instrumento para impulsar la transformación y modernización de nuestro sistema sanitario, donde se deben incorporar criterios de calidad e innovación (en clave europea) que propicien una competencia sana en el mercado y aseguren la predictibilidad para garantizar la correcta prestación siempre, insistimos, desde la óptica de mejorar la calidad asistencial y la atención de los pacientes. Esto aconseja incorporar como elemento de la decisión contractual la “solución asistencial”

que comprende el conjunto de prestaciones que se contratan para obtener un resultado o efecto deseado que aporte una mejor respuesta o valor a un reto o necesidad del sistema sanitario, debiendo ese objetivo justificar la conveniencia y coherencia de la contratación conjunta de una pluralidad de prestaciones desde la perspectiva del mejor cumplimiento.

En todo caso, los objetivos estratégicos en la contratación pública de medicamentos o servicios de tecnología no deben limitarse a estimular la competencia para conseguir mejores precios en el medio y largo plazo, sino que es preciso asegurar el suministro, tener la preparación necesaria para afrontar crisis e incorporar criterios ambientales a la fabricación y distribución de medicamentos. Esta “relectura” exige un cambio de mentalidad de los distintos actores implicados para abandonar la práctica del precio más bajo como factor determinante para la selección de un único proveedor y avanzar hacia un modelo multi-criterio, apoyado en el valor, y multi-adjudicatario (opción que se postula en el citado informe sobre *Best Practices in Public Procurement of Medicines*), donde la decisión final se debe compartir entre el gestor público y el médico prescriptor con la mirada final puesta en el paciente y su mejora atención. La compra pública de salud debe permitir tanto preservar las notas de sostenibilidad financiera, como buscar la equidad del modelo, lo que exige una visión transversal del “mercado público de la salud y de la adquisición de medicamentos” que se aleje de propuestas que descansan en el precio más bajo, lo que podría llegar a poner en riesgo notas esenciales de un modelo sanitario público como el español, caracterizado por la universalidad y calidad asistencial²². El ahorro en la

²² Desde la perspectiva del Derecho comunitario, el precio *per se* no es un elemento esencial del contrato público, aunque sí lo es el carácter oneroso de la prestación.

compra de servicios y suministros sanitarios, insistimos, debe contribuir a mantener, e incluso a ampliar, la cobertura, no a erosionar su calidad y sostenibilidad.

16.- Fomentar la profesionalización de las personas involucradas en los procesos de contratación pública

Para articular una adecuada estrategia en contratación pública, desde la perspectiva de inversión que pone la atención en los resultados, es necesario contar con los adecuados medios materiales y, sobre todo, con la mejor capacitación y *auctoritas*, de los gestores públicos que debe liderar ese nuevo modelo de compra públicas. Tanto la Comisión Europea como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) llevan años impulsando herramientas para mejorar la preparación de los distintos sujetos implicados en los procesos de contratación pública, sin embargo, los resultados de estas iniciativas son todavía escasos.

Con la finalidad de lograr mejores resultados en este ámbito se podría considerar la implementación obligatoria en todos los poderes adjudicadores de las medidas establecidas por la OCDE en el documento [*Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives*](#)

El precio incluso podría no existir, como se admite en el artículo 67.2 de la Directiva de contratación pública de 2014. En consecuencia, en mercados regulados en los que hay una previa fijación administrativa (como sucede en España con la fijación administrativa, tras negociación, del precio de financiación para el conjunto del Sistema Nacional de Salud, podría incluso ser sustituido en las licitaciones por el concepto de rentabilidad o relación calidad-precio y decidir la adjudicación de las adquisiciones de medicamentos únicamente con base en otros criterios, como plazos de entrega, garantías de calidad, seguimiento de los resultados u otros.

[*and challenges*](#)²³. Tal y como se explica en el resumen del documento, éste se centra en seis elementos clave de la profesionalización del personal de contratación pública: (i) evaluación del estado actual de la profesionalización, (ii) desarrollo de una estrategia de profesionalización, (iii) desarrollo de un modelo y un marco de certificación, (iv) desarrollo de sistemas de capacitación, (v) establecimiento de mecanismos de incentivos, y (vi) promoción de enfoques de colaboración con centros de conocimiento.

En los apartados anteriores hemos señalado que la contratación pública es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y de la prestación de servicios, dada su relevancia en la estructura del gasto público y su impacto directo en el bienestar social. Esta actividad gubernamental representa una proporción significativa de los recursos estatales, lo que exige una gestión eficiente, transparente y alineada con objetivos de política pública. En este contexto, **la profesionalización de la contratación pública se erige como una herramienta clave tanto para la prevención de la corrupción como para la reducción de ineficiencias, contribuyendo a la optimización de los fondos públicos que se movilizan con todo contrato público.** La profesionalización implica dotar a los responsables de la contratación de competencias técnicas, jurídicas y estratégicas, así como de criterios éticos sólidos, que les permitan tomar decisiones informadas y orientadas al interés general. Un sistema de contratación basado en la formación continua, la especialización y el mérito reduce los riesgos de

²³ OECD (2023), "Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges", OECD Public Governance Policy Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris.

manipulación, favorece la implementación de mejores prácticas y fortalece la rendición de cuentas.

Desde una perspectiva institucional, la OCDE reconoce que la contratación pública juega un rol estratégico en la sociedad, no solo asegurando el uso eficiente de los recursos, sino también impulsando políticas públicas esenciales para alcanzar objetivos prioritarios, como el desarrollo sostenible, la innovación y la cohesión social. En este sentido, la profesionalización del sector no solo mejora la eficiencia administrativa y la calidad del gasto, sino que también promueve la confianza ciudadana en la gestión pública, consolidando un modelo de gobernanza más transparente, equitativo y efectivo.

Junto a lo anterior, en la Unión Europea contamos con la herramienta ProcurCompEU, la cual establece el Marco Europeo de Competencias para los profesionales de la contratación pública. La aplicación obligatoria de esta herramienta sería de gran utilidad para conocer el estado de conocimiento y experiencia de los profesionales vinculados a la contratación pública y para diseñar estrategias vinculadas a mejorar los aspectos que sean necesarios.

En este escenario de necesaria profesionalización convendría poner en valor las experiencias de excelencia en la gestión de la compra pública, como incentivo a la mejora de las Administraciones y como elemento de rendición de cuentas a la ciudadanía. Un modelo de certificación pública puede ser una excelente herramienta para poder conseguir este objetivo. En este **punto Universidades y centros profesionales de formación deben alinear esfuerzos y estrategias donde debería haber un claro liderazgo institucional que indique el camino, los tiempos y los recursos necesarios. Y donde se identifique claramente quienes deben ser los**

impulsores y supervisores de la profesionalización, impidiendo la existencia de un perverso mercado secundario de modelos de profesionalización no validados institucionalmente y carentes de credibilidad cualitativa.

IV. PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE DOCUMENTO

Gimeno Feliu, José María (gimenof@unizar.es). Universidad de Zaragoza.

Moreno Molina, José Antonio (joseantonio.moreno@uclm.es). Universidad de Castilla-La Mancha.

Gallego Córcoles, Isabel (isabel.gallego@uclm.es). Universidad de Castilla-La Mancha.

Noguera de la Muela, Belén (bnoguera@ub.edu). Universidad de Barcelona.

Valcárcel Fernández, Patricia (pvalcarcel@uvigo.es). Universidad de Vigo.

García-Álvarez García, Gerardo (galvarez@unizar.es). Universidad de Zaragoza.

Bernal Blay, Miguel Ángel (mabernal@unizar.es) Universidad de Zaragoza.

Medina Arnaiz, Teresa (tmedina@ubu.es). Universidad de Burgos.

Pernas García, Jose (jpernasg@udc.es). Universidad de A Coruña.

Fernández Acevedo, Rafael (racevedo@uvigo.es). Universidad de Vigo.

De Guerrero Manso, Carmen (carmeng@unizar.es). Universidad de Zaragoza.

Razquin Lizarraga, Martin (martin.razquin@unavarra.es). Universidad pública de Navarra.

Lazo Vitoria, Ximena (Ximena.lazo@uah.es). Universidad de Alcalá.

Hernández González, Francisco (fcohdez@ull.es). Universidad de La Laguna.

Miranzo Díaz, Javier (javier.miranzo@uclm.es). Universidad de Castilla-La Mancha.

Díaz Bravo, Enrique (ediaz8@us.es). Universidad de Sevilla.