

**CÓMO MEJORAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
LOCAL: DEL MARCO NORMATIVO A LA PRÁCTICA
TECNOLÓGICA PASANDO POR EL EJE DE LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES.
CLAVES DE BÓVEDA PARA LA MODERNIZACIÓN**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

3. Precisiones sobre la autonomía financiera municipal: el IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma.
MANUEL AGUDO GAVILÁN.
4. Plan de mejora e innovación 2012-2015. Impulso a la administración electrónica.
EQUIPO DE MODERNIZACIÓN. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA (VALENCIA).
5. La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.
AYUNTAMIENTO DE ALZIRA.
6. Contratación por las administraciones públicas de servicios TIC en modo “Cloud Computing”.
JUAN LUIS MARTÍNEZ PAREDES.
7. La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local.
JUANA LÓPEZ PAGÁN
8. Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles.
RAQUEL VALLE ESCOLANO
9. La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria: en particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos
CARMEN ROCÍO RAMÍREZ BERNAL
10. Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal
CONCELLO DE VIGO
11. El ciudadano de Alzira “SI” puede ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones electrónicas
AJUNTAMENT D’ALZIRA
12. Mejora regulatoria en el Ayuntamiento de Valencia
AJUNTAMENT DE VALÈNCIA
13. El papel de las Diputaciones Provinciales en el impulso del gobierno del dato en las Entidades Locales
MAGDA LORENTE MARTÍNEZ
14. La transformación de la Administración Local en la nueva era digital
NEREA GARRIDO MARTÍNEZ, GOIZARGI HERNANDO ALONSO
15. Comercio sostenible 2030. Dinamización del comercio local.
RAMÓN PROUS ZARAGOZA

PREMIOS CEMCI
VI EDICIÓN

*INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA AVANZADA DE LA
ADMINISTRACIÓN Y EL GOBIERNO LOCAL*

1ER PREMIO

**Cómo mejorar la contratación pública
local: del marco normativo a la práctica
tecnológica pasando por el eje de las
Diputaciones Provinciales. Claves de
bóveda para la modernización**

M^a CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

MANUEL J. GARCÍA RODRÍGUEZ



CEMCI

GRANADA, 2025

© Autores
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-68-1
Depósito legal: GR 549-2025

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus
colaboradores

ÍNDICE

Índice de figuras.....	11
Abreviaturas	15
Presentación	19
Introducción	23
CAPÍTULO 1. Directivas de contratación y marco normativo	31
1.1. Introducción.....	33
1.2. Marco normativo en materia de contratación pública	38
1.3. Especialidades regulatorias de la contratación pública local	41
CAPÍTULO 2. Un nuevo modelo de contratación para una administración del s. XXI: la importancia de la profesionalización	45
2.1. Cambio de paradigma en la contratación pública tras las Directivas de cuarta generación: una visión estratégica y social	47
2.2. ¿Para qué sirve la contratación pública?	52
2.2.1. Contratación pública estratégica	53
2.2.2. Contratación pública innovadora	55

2.2.3. Contratación pública abierta	56
2.3. ¿Cómo usar la tecnología al servicio de la contratación pública? La importancia de la profesionalización del capital humano	58
2.4. Marco de competencias INAP.....	64
CAPÍTULO 3. La dimensión local. Problemática y posible solución: ¿Centrales de contratación?	75
3.1. Introducción.....	77
3.2. La complejidad del mapa local para la asunción de los retos de la contratación	80
3.3. La contratación centralizada y el rol de las Diputaciones Provinciales	84
3.4. La contratación centralizada como elemento de perfeccionamiento del modelo de contratación electrónica.....	90
CAPÍTULO 4. Contratación electrónica y gestión del dato al servicio de la sociedad	95
4.1. La transformación digital de la gestión pública: un largo camino	97
4.2. La contratación electrónica en el ordenamiento jurídico español.....	104
4.3. La Plataforma de Contratación del Sector Público y su proyección en el principio de igualdad de licitadores	107
4.4. El lento y tortuoso camino hacia la implantación de la contratación electrónica	111
4.4.1. Interno. La tramitación del expediente de contratación	112
4.4.2. Externo. La presentación de ofertas por los licitadores	113

4.5. Cómo comprar (bien) tecnología para la contratación pública.	115
CAPÍTULO 5. El impacto de la ciencia de datos, la Inteligencia Artificial y las tecnologías disruptivas en la mejora de la contratación pública.....	123
5.1. La proyección de la tecnología en la gestión pública	125
5.2. El Espacio de Datos de Contratación Pública	128
5.3. Premisas básicas para la adquisición de tecnología por la Administración Pública	130
5.4. Tecnologías digitales para mejorar la contratación.....	136
5.4.1. Inteligencia Artificial.....	136
5.4.2. Automatización.....	141
5.4.3. Low-code.....	143
5.4.4. Blockchain	145
5.5. La tecnología al servicio de la eficacia y eficiencia en la contratación	147
5.6. Estudio cuantitativo de la contratación en las Diputaciones y la Unión Europea.....	153
CAPÍTULO 6. Prevención y lucha contra la corrupción en la contratación desde una perspectiva tecnológica.....	163
6.1. El riesgo de corrupción en la contratación pública y su prevención desde Europa.....	165
6.2. Integridad y transparencia en el nuevo modelo de contratación.....	170
6.3. Conflicto de intereses y principio de proximidad: la especialidad local.....	176
6.4. El uso de <i>Data mining</i> en la gestión de los conflictos de intereses: MINERVA	182

6.5. Gestión de riesgos en la contratación: automatización, minería de datos y otras posibilidades disruptivas.....	185
6.6. Estudios de caso en el extranjero en el ámbito internacional.....	190
6.7. Estudios de caso en España.....	197
CAPÍTULO 7. Conclusiones y propuestas	205
7.1. Conclusiones.....	207
7.2. Propuestas para la mejora de la contratación pública local	212
Bibliografía.....	225

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 2.1. Años de la transposición de la Directiva 2014/24/UE a los Estados Miembros. Fuente: Informe 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo.....	52
Figura 2.2. Marco de competencias para la contratación del sector público español. Fuente: INAP.....	67
Figura 3.1. Infografía España Municipal 2022. Fuente: INE.....	82
Figura 3.2. Encuesta que responde a ¿en qué medida la nueva LCSP se adecúa a la realidad y necesidades de su ayuntamiento? Fuente: Red Localis.....	84
Figura 4.1. Evolución temporal de la presentación electrónica versus manual. Fuente: Gobierno.....	115
Tabla 5.1. Definiciones de la IA clasificadas en 4 categorías. Fuente: elaboración propia.....	138
Figura 5.2. “Visor de cifras de la contratación pública”. Herramienta interactiva publicada en la web de OIReScon para analizar a nivel macro la contratación española.....	151
Figura 5.3. “Visor de datos”. Herramienta interactiva publicada en la web de DG de Contratación de Cataluña para analizar su contratación autonómica.....	152

Figura 5.4. Análisis del tipo de contrato y procedimiento utilizados por cada Diputación expresado en % sobre el importe adjudicado total. A la izquierda, tipos de contrato: obras, servicios, suministros, concesión de servicios y otros. A la derecha, tipo de procedimiento: abierto, abierto simplificado, negociados, basado en acuerdo marco, restringido y otros. Fuente: Gobierno.....	154
Figura 5.5. Importe adjudicado de las Diputaciones por habitante (€/hab). No aparece Canarias. Fuente: Gobierno.	155
Figura 5.6. Competencia media por contrato de las Diputaciones. Fuente: Gobierno.	156
Tabla 5.7. Comparación de los datos oficiales de la OIReScon con el informe de Gobierno. Fuente: elaboración propia.....	157
Tabla 5.8. Estudio propio con los datos de contratación europeos (TED) entre 2012 y 2022. Se basa en tres indicadores cuantitativos calculados para las Diputaciones y para las regiones de los 27 países de la UE. Fuente: elaboración propia.....	158
Figura 5.9. Porcentaje de ganadores extranjeros en licitaciones de las regiones de EU-27 entre 2012 y 2022. Se han dividido en 4 grupos: rojo (0% al 0,4%), naranja (0,4% al 1%), verde claro (1% al 1,9%) y verde oscuro (1,9% al 33,6%). Fuente: elaboración propia.	159
Figura 5.10. Media de licitadores por licitación en las regiones de EU-27 entre 2012 y 2022. Se han dividido en 4 grupos: morado (1,6 a 3,6), azul (3,6 a 4,3), verde (4,3 a 5,3) y amarillo (más de 5,3). Fuente: elaboración propia.	161
Figura 5.11. Porcentaje de licitaciones con un único ofertante en las regiones de EU-27 entre 2012 y 2022. Se han dividido en 4 grupos: verde oscuro (3,6% al 16,7%), verde claro (16,7% al 22,9%), naranja (22,9% al 32,3%) y rojo (más del 32,3%). Fuente: elaboración propia.	162
Figura 6.1. Conflictos de interés vs corrupción. Fuente: Oficina Antifrau de Cataluña.	181

Figura 6.2. Web de la OECD Public integrity indicators.....	191
Figura 6.3. Herramienta web ProAct mostrando la ficha de la Diputación de Alicante.....	193
Figura 6.4. Herramienta web Opentender.eu mostrando los contratos almacenados de Alicante.	195
Figura 6.5. ChileCompra, plataforma de contratación gubernamental de Chile.	196
Figura 6.6. Dos competidores (rojo y verde) cuyas bajas económicas son distintas (superando el 20% a veces) a lo largo de las licitaciones y, a partir de cierto momento, se coordinan por ser muy parecidas sus bajas y cercanas al 0%. Fuente: UIE (CNMC).	199
Figura 6.7. Gráficas que representan las bajas de ofertas presentadas por empresas dentro de un cártel (izquierda) y fuera del cártel (derecha). Las del cártel tienen unas bajas en torno al 15% de media y las de fuera entre el 20-25%. Fuente: UIE (CNMC).	199
Figura 6.8. Buscador/recomendador de proveedores para licitaciones públicas. A la izquierda el usuario rellena el formulario con los datos de la licitación y a la derecha, el motor de búsqueda le recomienda empresas que pueden acometer dicho contrato. Fuente: elaboración propia.....	201

ABREVIATURAS

AAA	Actuaciones Administrativas Automatizadas
AAPP	Administraciones Públicas
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CPI	Compra Pública de Innovación
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
DG	Dirección General
DL	Deep Learning
EELL	Entidades Locales
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias

IA	Inteligencia Artificial
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación de la Administración del Estado
LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LCSP/07	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTGB	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
ML	Machine Learning

MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
PERTE	Proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PPDS	Public Procurement Data Space
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RAFME	Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento de la Administración por Medios Electrónicos
RPA	Robotic Process Automation (automatización de procesos robóticos)
TARC	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales
TED	Tenders Electronic Daily (Plataforma de Contratación Europea).

TREBEP	Real Decreto 5/2015, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 7/2007, de 14 de mayo, del Estatuto Básico del Empleado Público.
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
UE	Unión Europea
UIE	Unidad de Inteligencia Económica de la CNMC

PRESENTACIÓN

En el marco del desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2025, en el que se han incluido un conjunto significativo de actividades y servicios que se llevarán a cabo a través de sus pilares básicos de actuación: formación, investigación y documentación y publicaciones, deseamos destacar por su relevancia, el Congreso conmemorativo del 50 Aniversario del CEMCI, previsto para los días 12 y 13 de Junio de 2025, y que esperamos que sea un motivo de reunión y celebración para todos los usuarios de las diferentes actividades del Centro.

En cuanto al Programa de Documentación y Publicaciones, se ha desarrollado y ampliado el catálogo, abarcando temas de actualidad que se consideran de interés para nuestros usuarios y suscriptores, ya sea por ser novedades o reformas legislativas, o por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las competencias de la Administración, especialmente la local, o para la gestión pública.

En relación con la obra que ahora presentamos, cumplimos con lo establecido en las Bases de la Convo-

catoria de la VI Edición de Premios CEMCI, publicando el trabajo premiado en la Modalidad “Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local”, titulado *Cómo mejorar la contratación pública local: del marco normativo a la práctica tecnológica pasando por el eje de las Diputaciones Provinciales. Claves de bóveda para la modernización*. Este trabajo ha sido elaborado por Dña. María Concepción Campos Acuña, Doctora en Derecho, Directiva Pública Profesional y Secretaria de Administración Local, categoría Superior, y Don Manuel J. García Rodríguez, Doctor Ingeniero de Telecomunicación, Investigador postdoctoral en contratación pública en la Universidad de Oviedo, utilizando tecnologías de análisis masivo de datos y la Inteligencia Artificial. Ambos autores cuentan con amplia experiencia profesional y numerosas publicaciones especializadas.

Como indican los autores, con este trabajo se pretende demostrar cómo el uso inteligente de la tecnología puede mejorar la situación de la contratación pública, en particular la contratación pública local. Este análisis se desarrollará a lo largo de seis capítulos, en los que se examinará el marco legal en materia de contratación pública, partiendo de las Directivas Europeas correspondientes. Se centrarán en las características especiales de la administración local, destacando el papel que juegan las Diputaciones Provinciales en relación a la contratación. Además, se abordará el modelo de contratación electrónica, junto a las posibilidades que ofrece la ciencia del dato y las aplicaciones de la inteligencia artificial. Finalmente, antes de las conclusiones, se presentarán las medidas que deben adoptarse en relación con la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

Sin duda, estamos ante un trabajo exhaustivo que recoge los diferentes aspectos que pueden afectar a

la contratación pública local, y que será de gran utilidad para los profesionales que desempeñen sus funciones en las áreas de la administración local relacionadas con esta temática.

Deseamos felicitar a los autores por el excelente trabajo realizado, así como agradecer a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo. Confiamos en que esta publicación tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

INTRODUCCIÓN

En el primer cuarto de este siglo es frecuente el recurso a utilizar la expresión “transformación digital”, si bien con diferentes percepciones y finalidades, por eso comenzaremos este trabajo con una precisión terminológica. Cuando hablamos de transformación digital de la administración pública podemos decir que es el resultado producido como consecuencia de la transición de una utilización de la tecnología como una mera herramienta de comunicación y tramitación a la apertura de escenarios donde la tecnología forma parte del nuevo modelo de gestión pública y facilita la innovación y la evolución de modelos burocráticos y departamentalizados más característicos de la administración tradicional, “en papel”, que del nuevo modelo que emerge en el s. XXI, caracterizado por la utilización del canal digital.

Podemos hablar así de un primer estadio en el que se produce una generalización del formato electrónico en la gestión pública, producto, en primer término, de un modelo voluntario recogido en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE) y que la reforma de 2015, convertiría en obligatorio para el conjunto de entidades que

integran la administración pública, y, en consecuencia, la Administración Local. Esta generalización del formato electrónico no alcanza solo a todas las entidades, desde el punto de vista subjetivo, sino que, desde un punto de vista objetivo, se proyecta sobre todas las dimensiones de la gestión pública, incluida la contratación pública. En este caso, el de la contratación pública, se produce especialmente tras la aprobación de la normativa básica del año 2017 en ejercicio de transposición del marco europeo.

Esta generalización del funcionamiento electrónico abre camino a nuevos escenarios en los que responsables públicos deben plantearse las posibilidades que ofrece a tal fin la tecnología, pero no sólo en su versión tradicional, sino en relación con las conocidas como tecnologías disruptivas, destacando en el presente análisis la proyección que la utilización de la Inteligencia Artificial (IA), sobre todo, tras la aparición de la IA generativa que ha supuesto una auténtica revolución. Puede afirmarse que el concepto de transformación digital aplicado a la contratación pública, es un concepto que se identifica con la naturaleza del cambio, cambio que debe producirse a dos niveles, un primer nivel, que significa el paso del modelo analógico al digital y un segundo nivel, de ese cambio constante mediante la adaptación a la función de la organización al entorno tecnológico (Jiménez, 2021), en el que las personas serán una parte principal de la ecuación.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, tras la entrada en vigor del nuevo marco legal, la saturación de los exiguos departamentos de contratación, la continua movilidad, las cargas administrativas que supone una regulación en teoría con el objetivo de la simplificación, la complejidad en la tramitación y, en particular, la afectación de estas problemáticas en el ámbito de la administración local, por las características específicas

de la misma, exigen plantearse cuál es el estado de situación actual y cuáles pueden ser las posibles soluciones a través de un vector transversal como es la tecnología, objetivo principal al que responde el presente trabajo de investigación. En este contexto resulta necesario examinar el papel que ha adquirido la tecnología en la gestión pública, sobre la base de un funcionamiento íntegramente electrónico de las Administraciones Públicas (AAPP) y las virtualidades que, a los efectos que nos interesan, nos permite su utilización como son una mayor agilidad, simplificación, trazabilidad, seguridad, *machine learning*, pista de auditoría, *data mining*, etc. Pues más allá de la evidencia de que el desarrollo de las herramientas automatizadas de procesamiento de datos es un elemento de valor para incrementar la eficiencia de los procesos de toma de decisiones, tanto por el sector público como por el sector privado, nos encontramos ante posibilidades infinitas gracias a la introducción de tecnologías que precisen un manejo masivo de datos. Investigar aspectos tales como cómo se debería comprar tecnología para la contratación pública, algunas de las más relevantes como la IA, procesos de automatización, *low-code* y *blockchain*, y cómo la tecnología debe estar al servicio de la eficacia y eficiencia de la contratación, y también de la integridad y la ética en la gestión de una actividad altamente expuesta a riesgos de corrupción. En realidad, la filosofía que debe presidir esta transformación podría resumirse con pocas palabras: la tecnología por la tecnología no vale de nada, si no resuelve problemas reales de las Entidades Locales (EELL).

En el presente trabajo de investigación demostraremos cómo el uso inteligente de la tecnología puede mejorar sustancialmente la situación de la contratación pública, en general, y de la local, en particular. Para ello, comenzamos analizando, en el **capítulo 1**, el marco legal de

aplicación en materia de contratación pública, partiendo del marco general que ofrecen las Directivas europeas, las conocidas como “Directivas de cuarta generación”, en el contexto de una seria y constante preocupación manifestada por las autoridades europeas en relación con la utilización estratégica de la misma, y las oportunidades de mejora aún pendientes de incorporar por los Estados miembros. Pasando, a continuación, del marco europeo al marco del ordenamiento jurídico español, con un breve análisis sobre el mismo por no formar parte del eje central de la investigación, para abordar posteriormente el nuevo modelo de contratación pública, avanzado ya como estratégico, conectado con la innovación, la sostenibilidad y la eficiencia, una contratación presidida por el valor que aporta a la sociedad.

A ello dedicamos el análisis realizado en el **capítulo 2**, considerando las diferentes dimensiones que adquiere la contratación pública tras el mandato legal del año 2017 y cómo ésta se configura a modo de caleidoscopio apuntando a un verdadero cambio de paradigma en el uso de la contratación con una visión estratégica y social, que nos lleva a formular una interesante cuestión, como cuál es la finalidad de la contratación pública y cómo usar la tecnología al servicio de la contratación pública, todo un reto que pivota en torno a una clave de personas, como es la profesionalización de la contratación pública. Clave que se analiza desde el prisma de las miradas internacionales de organismos como la OCDE o la propia Comisión Europea (CE), sin dejar de aportar las soluciones dictadas en clave nacional, en particular, con la incorporación de un nuevo marco de competencias en materia de contratación derivado del marco europeo.

En el **capítulo 3** pasamos de la mirada global y general para bajar a la casuística especial y particular que

introduce el mundo local. En este punto resulta clave la complejidad que ofrece un mapa local fuertemente marcado por la atomización del mismo y su escaso dimensionamiento en términos de recursos para asumir los retos que plantea la contratación pública. Es en este punto en el que debe ponerse el foco sobre el papel que corresponde a las Diputaciones provinciales, en particular, en relación con la contratación centralizada y su proyección como elemento de racionalización, para los municipios de menor población y capacidad de gestión, no sólo como buena práctica sino como el resultado del mandato legal producido en el año 2013 con la reforma local.

Siguiendo con la concreción del análisis realizado entramos ya, en el **capítulo 4**, a examinar el modelo de contratación electrónica, como una obligación legal, pero también como una “coartada” para avanzar en la transformación digital, que nos interpela no sólo desde la digitalización, sino también desde la transformación organizacional y de funcionamiento. Para ello es preciso poner el acento en las especiales dificultades que presenta su implantación en el ámbito local y ofreciendo las claves para la compra (eficaz) de tecnología. De este modo podemos hacernos una idea de la importancia que adquiere el análisis de datos y la necesidad de plantearse múltiples preguntas que permitan interpretar adecuadamente las causas y fenómenos que se producen en la contratación local y, en su caso, poder adoptar las medidas de corrección oportunas.

La gestión del dato que apuntamos en el **capítulo 4** nos lleva directamente al **capítulo 5**, en el que, dando un salto cualitativo, avanzamos hacia las posibilidades de la ciencia de datos y las tecnologías disruptivas en la mejora de la contratación pública, realizando un análisis de las tecnologías más destacadas y cómo pueden im-

pactar en términos de eficacia y eficiencia en la finalidad de provisión de bienes y servicios. En particular, examinamos el diseño del espacio de datos de contratación pública como herramienta de mejora. Este análisis nos conduce a realizar un estudio cuantitativo que pone en conexión la contratación pública en las Diputaciones y la UE, mostrando indicadores, tablas y mapas que permiten su comparación: qué y cómo se contrata, distribución geográfica, porcentaje de adjudicatarios extranjeros y un análisis de la concurrencia, como un ejemplo de la utilidad que tiene el análisis de datos en la contratación. Como habíamos apuntado, una investigación que transita entre el ámbito legal y el tecnológico, combinando ambos tipos de conocimiento para arrojar resultados informados y conclusiones relevantes.

Ya en el **capítulo 6** examinamos otra de las (muchas) ventajas que la adopción de las tecnologías digitales en la contratación pública permiten, como es la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. Porque en el conjunto de actividades que desarrollan las EELL, la contratación pública se ha demostrado como el talón de Aquiles, en el que con mayor facilidad pueden aparecer irregularidades y, en consecuencia, donde resulta más necesario aprovechar las oportunidades de la tecnología. Para ello, se abordan, por una parte, los mandatos legales que se introducían en el ordenamiento jurídico en el año 2017 y la relevancia del principio de integridad, pero también se lleva a cabo un análisis de casos concretos, como el uso de *data mining* a través de la herramienta informática Minerva, y la descripción de una serie de casos de uso en el extranjero y en España que ponen de manifiesto cómo las herramientas tecnológicas pueden ayudar en la detección del fraude y corrupción en la contratación.

Para finalizar, la investigación realizada finaliza con la formulación de un conjunto de rigurosas **conclusiones** que arrojan los trabajos llevados a cabo en el marco de esta investigación, pues el objetivo de la misma no es quedarse en una mera fotografía de la realidad, sino avanzar en la dirección de ofrecer soluciones a los principales problemas detectados. A tal fin, se realizan un conjunto de propuestas que permitirían mejorar (significativamente) la contratación pública local, respondiendo así al principal objetivo de este trabajo, de compartir el conocimiento, los datos y la experiencia, al servicio de la sociedad, de especial interés y significación considerando su enfoque tridimensional: normativo, organizativo y tecnológico que representa mayor valor añadido si tenemos en cuenta las características del ámbito local y las posibilidades que, en este ámbito, permitirá la aplicación combinada del conocimiento jurídico-tecnológico.

CAPÍTULO 1

DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN Y MARCO NORMATIVO

DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN Y MARCO NORMATIVO

1.1. Introducción

El origen de las que luego serían conocidas como “Directivas de cuarta generación”, debemos buscarlo en la “Estrategia Europa 2020, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final”¹, objetivo que luego se trasladaría a la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y la Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>

Con la aprobación de estas Directivas puede afirmarse que se consolida un proceso de armonización / uniformización jurídica a nivel nacional, procediendo, así, a conformar un derecho propio de los contratos públicos. Se evoluciona así de una visión meramente burocrática y meramente hacendística de la compra pública, a una herramienta jurídica a disposición de los poderes públicos para la satisfacción del interés general, mediante la ejecución de sus políticas públicas y el cumplimiento efectivo de sus fines, con independencia del nivel territorial respectivo (Gimeno Feliu, 2018, a)).

Estas Directivas sustituían a la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y Directiva 2004/17/CE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, cuya transposición al ordenamiento jurídico español se había producido a través de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP/07), posteriormente derogada y sustituida por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP/2011) , y la Ley 31/2007 de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, respectivamente.

En ejercicio de la labor de transposición de este marco, en España se aprobaba la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en vigor desde el 8 de marzo de 2018², una norma que pre-

² Tras una limitada *vacatio legis*, dado el profundo cambio que imponía el nuevo modelo, en particular, a los efectos que nos interesan, para dar el salto a la contratación pública en formato electrónica.

tendía introducir en el ordenamiento jurídico español un profundo cambio en el modelo de contratación pública que, como veremos, no ha desplegado sus efectos de forma completa y satisfactoria todavía, 6 años después, si la analizamos desde la perspectiva del poderoso efecto transformador que su origen, la transposición de la normativa comunitaria pretendía, y de los anuncios recogidos en la propia Exposición de Motivos de la norma.

Sin embargo, el resultado de ese proceso de transposición no ha sido el mejor ejemplo de *"better regulation"*³. Frente a una norma que permita simplificar los procedimientos, su mejor planificación y la racionalización del gasto público, como elemento base para que la contratación se oriente a la mejora de vida de los ciudadanos, a través de la provisión de bienes y servicios de calidad que respondan adecuadamente a la finalidad prevista, el resultado fue la producción de una norma muy extensa, excesivamente reglamentaria en ocasiones y que ha sido objeto de múltiples modificaciones que dificultan su comprensión aplicativa con lo que dice pretender ser (Gimeno, 2017). Como señala Rodríguez-Arana (2020) *"en este tiempo que vivimos, en que domina el hiper formalismo y una visión taumatúrgica de las Normas, tenemos el peligro de pensar que la racionalidad es un hecho porque así lo consignan las Normas"*, cuando la realidad es que la una de las mayores dificultades en la gestión pública actual, en general, y en la local, en particular, viene dada por la contratación pública, en especial tras la irrupción de la vía

³ Expresamente introducida en el ordenamiento jurídico español a través del Título VII LPAC, a pesar de que la técnica normativa en los últimos años no ha sido precisamente el mejor ejemplo de ello, sin perjuicio del elevado número de normas aprobadas, hasta 411 804 normas, entre 1979 y 2021, en las que, además, es posible observar un paulatino empeoramiento en la legibilidad de las normas en la mayoría (Mora, 2022).

extraordinaria de financiación de los Fondos Europeos Next Generation⁴.

Como veremos, la mejorable técnica normativa utilizada en la LCSP y su complejidad aplicativa impacta de un modo directo en el ámbito local, donde la “tarifa plana regulatoria”, es decir, que la norma se aplica de forma indistinta a cualquier tipo de administración con independencia de su tamaño y recursos (con las pequeñas adaptaciones que posteriormente se examinarán) hace que algunos de los retos que se plantea la norma se conviertan prácticamente en ciencia ficción para las EELL de menor tamaño, es decir, la inmensa mayoría de las que componen la planta local, retos como puede ser un adecuado desarrollo del ciclo de la planificación, que se ha convertido en uno de los ejes del nuevo modelo⁵ (Díaz, 2018).

No obstante las limitaciones que ofrece el modelo de transposición, el modelo plasmado en las Directivas ha supuesto, en relación al anterior, un importante avance en la contratación, al permitir replantear el modelo teórico y práctico de la legislación de contratación en España, tanto desde el punto de vista de los procedimientos de

4 En este caso, llegando al extremo de dictar una norma ad hoc, el Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, con el que se pretende, en términos de su propia Exposición de Motivos, revisar los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública y, una vez analizados, acometer reformas que permitan contar con una Administración moderna y ágil capaz de responder al desafío que la ejecución de proyectos vinculados a los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación plantean, actuación que lleva a cabo, mediante la modificación de la normativa en materia de contratación, entre otras.

5 Entendiendo por tal la comprensión de las siguientes etapas: aprobación del plan de contratación, publicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, en cumplimiento del deber recogido en el artículo 28 LCSP.

contratación, como la introducción de cláusulas sociales y medioambientales, un mayor acceso de las pymes a la contratación pública y disposiciones más rigurosas para la lucha contra el fraude y la contratación. (Gimeno, 2017). Sin embargo, este objetivo global de las Directivas de obtener una mejor relación calidad-precio para el dinero público, ofrecer mejores resultados para los objetivos sociales y otras políticas públicas, al tiempo que se aumenta la eficiencia del gasto público, todavía tiene un amplio recorrido en su traslación al modelo de contratación pública español, para alcanzar los deseados niveles de satisfacción, objetivo al que, como expondremos, puede contribuir de un modo efectivo la aplicación de la tecnología en todas sus dimensiones y en todo el ciclo de vida de los contratos⁶.

En este sentido, debemos recordar que la reforma europea en el ámbito de los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público que ha tenido lugar a través de la Directiva (UE) 2109/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, establece como uno de sus principales objetivos adoptar las medidas que permitan hacer frente a las exigencias que plantea la IA y, en general, otras tecnologías emergentes esenciales para abordar el desafío de la transformación digital del sector público.

⁶ Una visión crítica sobre los objetivos de estas Directivas puede verse en el estudio del profesor Santamaría Pastor, J. (2016). Contratos del sector público y derecho de la Unión, *Revista de Administración Pública* núm. 200, pp. 83-102.

1.2. Marco normativo en materia de contratación pública

Sin el ánimo de realizar una exégesis normativa sobre el conjunto total de normativa se recogen a continuación las principales normas que afectan al ámbito de la contratación pública y que deben ser tenidas en cuenta por los diferentes operadores existentes⁷:

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la Adjudicación de Contratos de Concesión
Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre Contratación Pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE
Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE
Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, relativa a la Facturación Electrónica en la Contratación
Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

⁷ Para una revisión completa del marco normativo, se recomienda la consulta al Código de Contratos del Sector Público, BOE (2023), respecto al cual, una mirada a su índice permite advertir ya la complejidad normativa existente para los operadores jurídicos y económicos del mundo de la contratación pública.

Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales

Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española

Sin perjuicio de poner de relieve, en ese contexto normativo de complejidad, la considerable extensión de la LCSP, pues cuenta con 347 artículos (en algunos casos de amplio contenido), 53 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias y 1 disposición derogatoria. Todo ello, combinado con una deficiente técnica regulatoria, así como con las múltiples modificaciones que se efectúan cada año a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado y los impactos colaterales efectuados por otras normativas, como, por ejemplo, la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura o la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, así como por normativas autonómicas, sectoriales y planes y programas, en relación con los cuales, debe destacarse el efecto (directo e indirecto), del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

En este contexto de una deficiente técnica normativa, y considerables dificultades aplicativas, puede afirmarse que la normativa pública de contratación se encuentra

entre las más complejas que existen. La norma exige un conocimiento experto para, primero, determinar qué ley es aplicable, bien la LCSP o, por ejemplo, la relativa a los ámbitos de la defensa y de la seguridad o los regímenes especiales por diversas materias o adjudicadores, y saber cómo integrar la normativa europea, que en algunos casos resulta de directa aplicación. Segundo, la interpretación de esta normativa conforme a la jurisprudencia comunitaria, nacional, resoluciones de los Tribunales de contratación, informes de las Juntas Consultivas, así como los emitidos por los órganos especializados, como por ejemplo, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), órgano de nueva creación con la LCSP⁸. *“Es un microordenamiento jurídico, que bebe de las reglas generales, que conviven con reglas específicas y que, desde luego, resulta difícil y complicado de seguir su evolución, ya que, además, es tremendamente movable. Posiblemente sea el ejemplo por antonomasia de la legislación motorizada”* (González, 2023).

Sin embargo, si nos atenemos a la descripción que recoge la Exposición de Motivos de la LCSP, ésta se caracteriza por ser una norma cuyos objetivos principales son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio, apuntando también a una visión estratégica e instrumental que, en este momento de grandes transformaciones contribuirá,

⁸ La LCSP crea este órgano como un colegiado creado 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, plena independencia orgánica y funcional. En particular, y a los efectos del presente trabajo de investigación debe resaltarse la labor desarrolla a través de los Informes Anuales de Supervisión (IAS).

siguiendo las demandas de la sociedad⁹, y resultando de aplicación no sólo a las AAPP, sino al sector público en su conjunto, en los términos establecidos en el artículo 2 LCSP. Esa configuración de la contratación pública hace que la interpretación de esta norma deba realizarse en clave europea pero también internacional, de un modo muy señalado por la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que garantice la mejora del bienestar de la sociedad en su conjunto.

1.3. Especialidades regulatorias de la contratación pública local

A pesar de que las EELL constituyen uno de los niveles de organización territorial del Estado y a través de las cuales se gestiona una parte importante de la contratación pública (en 2020 las EELL gastaron 33 mil millones de euros en presupuesto base de licitación, que representa el 33,15% frente al 26,45% del Estatal y

⁹ Según la misma, este objetivo se alcanzará mediante la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato. Recordemos que el artículo 1 LCSP contempla la obligación de que en toda contratación pública se incorporen 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. E igualmente, la obligación de facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

al restante 40,39% del autonómico¹⁰), la importancia de las mismas no se ve reflejada en el marco regulatorio. La LCSP únicamente destina únicamente dos preceptos a las necesidades específicas de la contratación local, a pesar de las grandes diferencias que existen entre las más de 8.000 entidades que integran el mundo local, por una parte, y, por otra, en relación con las distintas entidades que integran el sector público, tanto en la Administración General del Estado, como en la Administración de las 17 CCAA, las 2 Ciudades Autónomas, y el variado ecosistema de sector público instrumental.

En particular, las competencias y especialidades de la contratación administrativa local se concentran en las siguientes Disposiciones adicionales de la LCSP:

- a) La Disposición adicional segunda, relativa a las competencias en materia de contratación en las Entidades Locales.
- b) La Disposición adicional tercera, relativa a las normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales.

En dicha regulación, la LCSP se ocupa, entre otros aspectos, de la atribución competencial a los distintos órganos que, en aplicación de la normativa básica reguladora de régimen local, ostentan competencia en materia de contratación. Para ello, y a la vista de la consideración como órgano de contratación tanto al Alcalde, como al Pleno o la Junta de Gobierno Local (con las

¹⁰ Datos oficiales de la OIReScon recogidos en el informe “I. Las cifras de la Contratación Pública en 2022” publicado en 2023 y disponible en <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2023/ias2023-modulo1.pdf>

correspondientes diferencias en función de encontrarse ante un municipio de régimen común o un municipio de gran población) teniendo en cuenta diversos criterios: la población de los municipios, el régimen jurídico de los contratos (contratos privados y patrimoniales), cuantitativos (valor estimado, presupuesto base de licitación y los recursos ordinarios del presupuesto, y la duración de los contratos¹¹. Asimismo, estas Disposiciones regulan algunas especialidades en relación a temas de diversa índole, como la composición de la mesa de contratación y procedimentales, funciones de la Secretaría y la Intervención, las centrales de contratación (extremo sobre el que volveremos en el capítulo 3 de este trabajo de investigación).

Si bien la LCSP ha establecido una serie de particularidades para los municipios de gran población, definidos en el Título X LRBRL, así como para aquéllos de población inferior a 20.000 habitantes, y de población inferior a 5.000 habitantes, resulta evidente que la LCSP no puede encajar adecuadamente en la configuración y funcionamiento del mapa local descrito (Morata, 2022). De hecho, la regulación de la contratación pública local ha sido objeto de numerosas críticas. Entre las más tempranas, la del Consejo de Estado, a tal fin, podemos destacar, por su carácter didáctico, el "Dictamen 116/2015, de 10 de marzo de 2016, asunto: Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público", en el que formula una severa crítica a la técnica legislativa, por ubicar las especialidades de la contratación local en disposiciones adicionales, que no juzga como fórmula adecuada. Técnica legislativa que

¹¹ En relación con este contenido regulatorio habría que preguntarse si no sería mejor técnica normativa, derivar dicho deslinde competencial a la norma que se ocupa, con carácter básico, de la atribución competencial de los órganos de gobierno local, es decir, a la LRBRL.

también ha sido objeto de duros reproches por parte de la doctrina, por una parte, por no tomar en consideración la atomización que caracteriza a la planta local, con la consiguiente escasez de medios personales y materiales en una aplicación eficiente de la LCSP frente a un marco normativo que debería apostar por una simplificación de los procedimientos y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica por parte de las Diputaciones Provinciales u otras AAPP, como la realizada por Gómez (2018). Otros sectores doctrinales consideran que habría sido más adecuado recoger en un Título de la Ley, rubricado como "Contratos de la Administración Local", todas las especialidades relativas a la organización y procedimiento que caracterizan los contratos públicos celebrados por las EELL, procediendo a su desarrollo posterior en el articulado de la norma (Bernal, 2018).