Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 479-521
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L19
© Silvia Díez Sastre
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 19

CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

Silvia Díez Sastre
Universitat Autònoma de Madrid (UAM)

SUMARI: 1. ACTIVITAT CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLIC. —2. EUROPEÏTZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA: 2.1. El sector públic com a client en el mercat; 2.2. Marc jurídic; 2.3. Conceptes funcionals del dret europeu: *2.3.1. Poder adjudicador; 2.3.2. Operador econòmic; 2.3.3. Contracte públic; 2.3.4. Concessió*.—3. CONFIGURACIÓ DEL DRET INTERN DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA: 3.1. Marc jurídic; 3.2. Estructura d'aplicació de la legislació de contractes del sector públic: *3.2.1. Tipus d'entitat contractant; 3.2.2. Contractes harmonitzats i contractes no harmonitzats; 3.2.3. Contractes administratius i contractes privats; 3.2.4. Contractes exclosos*.—4. ELEMENTS ESTRUCTURALS DELS CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC: 4.1. Parts en el contracte; 4.2. Necessitat i objecte del contracte; 4.3. Pressupost base de licitació, valor estimat i preu del contracte; 4.4. Garanties.—5. LA VIDA DEL CONTRACTE PÚBLIC: 5.1. Preparació: *5.1.1. Expedient de contractació; 5.1.2. Criteris de solvència i criteris d'adjudicació; 5.1.3. Condicions especials d'execució; 5.1.4. Clàusules socials, laborals i mediambientals*; 5.2. Adjudicació i formalització: *5.2.1. Adjudicació directa; 5.2.2. Procediments d'adjudicació; 5.2.3. Perfeccionament i formalització; 5.2.4. Acords marc i sistemes dinàmics d'adquisició*; 5.3. Efectes, compliment i extinció: *5.3.1. Execució i compliment del contracte; 5.3.2. Prerrogatives en els contractes administratius*.—6. VIES DE TUTELA: 6.1. Recurs especial en matèria de contractació; 6.2. Sistema de recursos i revisió.—7. BIBLIOGRAFIA: 7.1. Bibliografia citada; 7.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. ACTIVITAT CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLIC

1. Les administracions públiques i les entitats del sector públic actuen de diverses formes: aproven normes jurídiques de rang infralegal, adrecen instruccions al seu personal, dicten actes administratius, elaboren plans, ofereixen prestacions públiques, i també subscriuen contractes. Aquests contractes poden tenir múltiples finalitats, com ara contractar personal, adquirir béns i serveis en el mercat, gestionar els béns públics o transferir coneixement a la societat. A diferència dels particulars, que es guien per l'autonomia de la voluntat, les administracions públiques i els ens del sector públic han de seguir les directrius i els procediments que les normes estableixen per subscriure aquests contractes (principi de legalitat). No poden contractar lliurement. A més, la subscripció i l'execució d'aquests contractes no sempre se sotmet a les regles del dret privat. Per a cada classe de contractes existeix una regulació diferent, que respon als principis, drets i valors protegits en l'àmbit respectiu. Així, cal diferenciar, fonamentalment, entre els **contractes laborals**, que se subscriuen amb els empleats públics (*infra* § 31.49 i següents); els **contractes patrimonials**, que tenen per objecte la gestió dels béns públics (*infra* § 30); certs **contractes privats**, que es regeixen per les normes generals del dret privat —per exemple, els contractes de serveis financers—, i els contractes públics o **contractes del sector públic**, que es refereixen exclusivament a l'adquisició d'obres, serveis o subministraments en el mercat. Aquesta lliçó aborda únicament aquest últim tipus de contractes.

2. La contractació del sector públic ha adquirit una rellevància especial en l'estudi del dret administratiu a causa dels profunds canvis que ha experimentat en el segle XXI de la mà del dret europeu. Abans d'aquest procés d'europeïtzació es podien identificar dos models a l'Europa continental. En la **tradició germànica** aquests contractes se sotmetien al dret privat, encara que s'introduïen algunes modulacions en normes de caràcter pressupostari per regular l'adjudicació del contracte; es tractava d'evitar la corrupció i d'assegurar el bon ús dels fons públics. En la **tradició francesa**, al contrari, es va crear una categoria diferenciada del contracte civil: el contracte administratiu, que s'adjudica i s'executa seguint les normes administratives creades a aquest efecte. En concret, s'estableix un dens règim de prerrogatives que l'Administració pot exercir en la fase d'execució del contracte de manera unilateral a fi d'assegurar l'interès general —entre les quals destaca l'anomenat *ius variandi*, que permet modificar el contracte per motius d'interès general. El **règim jurídic espanyol** tradicional s'adscriu a la tradició francesa.

3. El **dret de la Unió Europea** s'eleva per sobre d'aquests models nacionals en crear el concepte de **contracte públic**, que té com a finalitat fonamental assegurar que l'adquisició de béns i serveis per part dels estats membres no alteri el bon funcionament del mercat interior. Per a això, es fixa, fonamentalment, en la **fase d'adjudicació** del contracte, a fi de protegir la competència entre els operadors econòmics. Només parcialment, al llarg del temps, s'han introduït també algunes regles en la fase d'execució que tenen una orientació econòmica, especialment en relació amb la **modificació** dels contractes; es tracta d'evitar que, a través de la

modificació del contracte, es distorsionin les regles d'adjudicació. Cal recalcar que aquestes normes europees s'adrecen únicament als **estats membres**, ja que la contractació de les institucions, agències i altres organismes de la Unió Europea es regeix per un altre grup de normes, més flexibles, que conté el Reglament (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de setembre de 2024, sobre normes financeres aplicables al pressupost general de la Unió (versió refosa).

4. Més enllà de les regles europees, existeixen instruments internacionals que tracten de crear estàndards comuns de contractació pública per obrir els mercats entre les seves parts —la denominada **contractació pública internacional**. És el cas de l'Acord sobre contractació pública de 30 de març de 2012 (ACP), promogut per l'Organització Mundial del Comerç. Pràcticament tots els estats membres de la Unió Europea —un total de vint-i-cinc, incloent-hi Espanya— són part d'aquest acord. Per als contractes no coberts per aquest acord o d'altres de similars, es va aprovar el Reglament (UE) 2022/1031 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juny de 2022, sobre l'accés d'operadors econòmics, béns i serveis de tercers països als mercats de contractes públics i de concessions de la Unió, així com sobre els procediments de suport a les negociacions per a l'accés dels operadors econòmics, béns i serveis de la Unió als mercats de contractes públics i de concessions de tercers països (Instrument de Contractació Internacional [ICI]). Aquesta norma es dicta sobre la base de la competència exclusiva de la Unió Europea per a la política comercial comuna. D'altra banda, cal tenir en compte que la **contractació pública a l'estranger** dels estats membres es regeix per regles específiques. Es tracta dels contractes formalitzats i executats més enllà de la Unió Europea, per exemple, per les missions diplomàtiques corresponents. A Espanya, la subscripció d'aquests contractes es regula en la DA 1a de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

5. Seguidament, s'estudien els aspectes essencials del règim jurídic de contractació pública vigent a Espanya. En primer lloc, s'exposa l'impacte del procés d'europeïtzació (2). Amb posterioritat, s'analitzen la configuració del dret de la contractació del sector públic en l'àmbit intern (3), els elements estructurals dels contractes del sector públic (4), així com les regles que ordenen la vida del contracte (5) i les vies de tutela (6).

2. EUROPEÏTZACIÓ DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

2.1. El sector públic com a client en el mercat

6. Els estats membres inverteixen una part important dels seus pressupostos respectius en l'adquisició de béns i serveis. Quan fan aquestes compres, poden distorsionar el bon funcionament del mercat. És el que succeeix si donen preferència, directament o indirectament, a les seves empreses nacionals enfront de les establertes en altres estats. Per aquest motiu, s'han creat normes a escala europea a fi de garantir que l'adquisició de béns i serveis en el mercat estigui orientada a identificar quina és l'**oferta amb la millor relació qualitat-preu**. Per a això, és fonamental assegurar la garantia de **principis generals** com la igualtat i no-discriminació, la concurrència, la transparència o la publicitat de les decisions contractuals.

7. Aquesta aproximació competitiva a la contractació pública, de base econòmica, s'ha suavitzat en els últims anys amb el reconeixement de la denominada **contractació estratègica**. La legislació vigent preveu expressament que en la contractació pú-

blica s'incorporin de manera transversal i preceptiva criteris socials, laborals i mediambientals que guardin relació amb l'objecte del contracte, per aconseguir una eficiència superior en la utilització dels fons públics; i que es faciliti l'accés de les petites i mitjanes empreses (pimes) i de les empreses d'economia social als contractes públics. A més, es promou la innovació a través de la contractació pública (art. 1.3 LCSP). De manera complementària, en el context geopolític actual s'aprecia una forta tendència de les institucions europees a fomentar l'**autonomia estratègica**, la **resiliència** i la **sostenibilitat** de la Unió Europea i dels estats. En aquesta línia, està previst que, al llarg del 2026, la Comissió Europea presenti una proposta de revisió de les normes europees de contractació pública. Les noves regles han de modernitzar i simplificar la contractació pública impulsant la innovació i la qualitat i també facilitant que hi tinguin accés les pimes. És possible que, a més, es permeti donar preferència als productes europeus en certs sectors estratègics, com, per exemple, el sector farmacèutic (Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa. Orientaciones políticas para la pròxima Comisión Europea 2024-2029*, 18 de juliol de 2024). Això suposaria un gir innovador en el dret dels contractes públics.

2.2. Marc jurídic

8. L'harmonització del dret de contractació pública s'ha fet mitjançant l'aprovació de paquets successius de directives, que han positivitzat progressivament la rica **jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea** (TJUE). El Tribunal contribueix activament a configurar el dret de contractes públics a través de la resolució de les qüestions prejudicials plantejades pels òrgans jurisdiccionals dels estats membres i dels recursos d'incompliment interposats normalment per la Comissió Europea. La regulació de les directives es projecta únicament sobre determinats contractes que tenen un impacte especial en el funcionament del mercat interior degut, principalment, al volum econòmic que tenen —cal tenir en compte que la competència de la Unió per regular en aquesta matèria està sotmesa als principis de proporcionalitat i subsidiarietat. Els contractes regulats en les directives es denominen **contractes harmonitzats** o contractes subjectes a regulació harmonitzada (SARA). Aquests contractes se sotmeten a regles precises relatives, fonamentalment, als procediments d'adjudicació i, en menor grau, a l'execució del contracte. Els estats membres han de transposar-ne els mandats en el termini establert a aquest efecte. En el cas d'incomplir aquest mandant o de fer una transposició defectuosa, entraria en joc, si escau, el principi d'eficàcia directa, d'acord amb les regles generals del dret europeu.

9. En l'actualitat, les directives vigents regulen els **contractes públics** en general (Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE); els **contractes de concessió**, tant d'obres com de serveis (Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació dels contractes de concessió), així com els contractes que se subscriuen en determinats

sectors caracteritzats per la pervivència de drets especials o exclosos —aigua, energia, transports i serveis postals—, els denominats **contractes en sectors exclosos o especials** (Directiva 2014/25/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, i per la qual es deroga la Directiva 2004/17/CE). En aquesta lliçó tan sols s'al·ludeix a la regulació que contenen les dues primeres directives, que tenen caràcter general. Els **llindars econòmics** que determinen el caràcter harmonitzat d'un contracte públic s'actualitzen biennalment. Els llindars vigents són els que conté el Reglament delegat (UE) 2025/2152 de la Comissió, de 22 d'octubre de 2025, que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell pel que fa als llindars per als contractes públics d'obres, subministraments i serveis i els concursos de projectes per als anys 2026 i 2027 (*infra* § 19.54).

10. A més de les directives assenyalades, existeix una directiva específica que regula l'adjudicació de **contractes en els àmbits de la defensa i la seguretat** (Directiva 2009/81/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació de determinats contractes d'obres, de subministrament i de serveis per les entitats o poders adjudicadors en els àmbits de la defensa i la seguretat, i per la qual es modifiquen les directives 2004/17/CE i 2004/18/CE). La seva aplicació ha adquirit protagonisme a causa de l'augment de la despesa en defensa propiciat en el si de la Unió finançat amb mecanismes com l'Instrument d'acció per a la seguretat d'Europa (SAFE). Les normes d'aquesta directiva regulen els procediments d'adjudicació de contractes que tenen per objecte adquirir equips militars, així com obres i serveis amb finalitats específicament militars, a partir d'uns certs llindars econòmics —que també s'actualitzen periòdicament— i són especialment sensibles a les exigències de protecció d'informació classificada. La resta de les compres que s'hagin de fer en l'àmbit de la defensa —per exemple, per adquirir subministraments logístics ordinaris— se sotmeten a les regles generals de la contractació pública. Per comprar equipament militar hi ha, a més, mecanismes de compra conjunta més enllà del dret europeu, en el marc d'organitzacions internacionals, que tenen una importància especial en la pràctica —és el cas de l'Agència de Suport i Adquisicions de l'OTAN (NSPA).

11. Juntament amb les directives de contractació pública existeixen les anomenades **directives de recursos**. Aquestes directives no tenen com a finalitat ordenar els procediments d'adjudicació de contractes públics, sinó que imposen als estats membres l'obligació de crear vies de recurs ràpides i eficaces que permetin detectar les infraccions de les normes de contractació europees en una fase en la qual encara es puguin corregir i que ofereixin tutela eficaç als operadors econòmics.

12. En primer lloc, es va aprovar la Directiva 89/665/CEE del Consell, de 21 de desembre de 1989, relativa a la coordinació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives referents a l'aplicació dels procediments de recurs en matèria d'adjudicació dels contractes; posteriorment, es va dictar la Directiva 92/13/CEE del Consell, de 25 de febrer de 1992, relativa a la coordinació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives referents a l'aplicació de les normes comunitàries en els procediments de formalització de contractes. Transcorreguts diversos anys, amb la finalitat de millorar les mesures contingudes en aquestes normes, es va aprovar la Directiva 2007/66/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifiquen les directives 89/665/ CEE i 92/13/CEE del Consell pel que fa a la millora de l'eficàcia dels procediments de recurs en matèria d'adjudicació de contractes públics. Més endavant, es farà referència a la manera en què s'han transposat a Espanya les obligacions que contenen aquestes directives (*infra* § 19.47 i següents).

13. Per sota dels llindars fixats en les directives, els **contractes no harmonitzats** se subjecten únicament a les regles del dret primari —que contenen els tractats i que estan vinculades a les llibertats del mercat interior— en la mesura en què han de tenir un **interès transfronterer cert** i els han de subscriure el tipus d'entitats que defineixen les directives (entre d'altres, STJUE de 10 de juliol de 2014, *Consorzio Stabile Livor Lavori Pubblici*, C-358/12, ECLI:EU:C:2014:2063). Aquest interès transfronterer cert es pot donar per diferents raons, com poden ser la quantia del contracte o la zona geogràfica sobre la qual es projecta l'objecte que té. Sobre aquest tema, cal atendre el que disposa la Comunicació interpretativa de la Comissió sobre el dret comunitari aplicable en l'adjudicació de contractes no coberts o coberts només parcialment per les directives sobre contractació pública (2006/C 179/02). D'acord amb aquesta comunicació, en aquests contractes cal garantir una publicitat adequada, igualtat i no-discriminació en l'adjudicació del contracte, transparència i tutela judicial efectiva.

2.3. Conceptes funcionals del dret europeu

14. El concepte de contracte públic en l'àmbit europeu ha evolucionat en la jurisprudència del TJUE allunyant-se del concepte tradicional de "contracte" de les tradicions jurídiques dels estats membres. D'aquesta manera, s'ha delineat un **àmbit d'aplicació** propi del dret europeu, en sentit tant **subjectiu** —en identificar el tipus de subjectes que s'ha de sotmetre a aquestes normes— com **objectiu** —en determinar els negocis jurídics que es poden considerar contractes públics. Això s'explica per la finalitat primària que compleixen aquestes normes: millorar el funcionament del mercat interior evitant que els estats distorsionin la competència a través de la seva demanda de béns i serveis. Per assegurar aquesta eficàcia, ha calgut definir conceptes amb **caràcter funcional**, que no estan lligats a les tradicions dels estats membres o a decisions que permetin als estats fugir fàcilment de l'aplicació del dret europeu.

2.3.1. Poder adjudicador

15. Abans de l'harmonització escomesa per les directives europees, l'àmbit d'aplicació de les regles de contractació pública dels estats membres era desigual. S'atenien les diferents formes d'organització reconegudes en el dret intern, de manera que, per exemple, en alguns casos era possible evitar l'aplicació de les regles de contractació pública creant entitats amb forma juridicoprivada (societats mercantils públiques o fundacions públiques) —la denominada **"fugida del dret administratiu"** (*supra* § 2.32). Per garantir-ne l'efecte útil, el dret europeu elabora un concepte capaç de superar les diferències dels ordenaments jurídics nacionals, en la mesura en què es recolza sobre criteris funcionals: el concepte de **poder adjudicador**. D'acord amb l'article 2.1(1) de la Directiva 2014/24/UE són poders adjudicadors, i se sotmeten a les regles europees: "l'Estat, les autoritats regionals o locals, els organismes

de dret públic o les associacions formades per un o diversos d'aquests poders o un o diversos d'aquests organismes de dret públic".

16. El sotmetiment de les administracions territorials o generals de cada estat a regles específiques de contractació no planteja problemes en la pràctica, però és més difícil determinar quins ens són **organismes de dret públic** o no. En aquesta categoria, hi poden entrar o no les entitats de l'Administració instrumental o institucional (*supra* § 8.26 i següents) i també ens que són més enllà del sector públic, com els sindicats, les organitzacions empresarials o els partits polítics. De fet, el 9 de desembre de 2025 la Comissió Europea va interposar un recurs davant el TJUE per l'incompliment del Regne d'Espanya. Considerava que s'havien transposat incorrectament les directives de contractació pública; en concret, pel que fa a sindicats, organitzacions empresarials i partits polítics (Assumpte C-802/25, C/2026/939).

16 *bis*. El concepte d'**organisme de dret públic** es defineix en l'article 1.4 de la Directiva 2014/24/UE, i ha donat lloc a una densa jurisprudència del TJUE. Perquè un ens sigui organisme de dret públic i, per tant, poder adjudicador ha de reunir totes les condicions següents: *a*) haver estat creat específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter mercantil o industrial; *b*) estar dotat de personalitat jurídica pròpia; i *c*) ser finançat majoritàriament o estar subjecte a la supervisió d'un poder adjudicador, o tenir òrgans d'administració, direcció o supervisió en els quals més de la meitat dels membres són nomenats per un poder adjudicador (aquest tercer requisit es compleix sempre que es doni una de les tres situacions descrites).

17. Els criteris assenyalats s'han d'interpretar d'acord amb la jurisprudència del TJUE amb **caràcter funcional**, tenint en compte diferents elements d'anàlisi. No es tracta, per tant, d'una pura operació subsumptiva, sinó d'examinar el cas concret conformement a paràmetres que, en última instància, tenen un clar caire econòmic. En relació amb la primera condició, cal tenir en compte que el fet que una entitat sigui de dret privat i, fins i tot, tingui forma de societat mercantil no obsta a complir-la (STJUE de 16 d'octubre de 2003, Comissió c. Espanya, C-283/00, ECLI:EU:C:2003:544). Un ens s'ha creat específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter mercantil o industrial quan té atribuïda l'exercici d'activitats d'interès general, per exemple, mitjançant el compliment d'obligacions de servei públic. I encara més: malgrat que l'entitat operi en el mercat, si una **part relativament poc important de la seva activitat** és d'interès general, s'entén també que es compleix aquest requisit. Un altre criteri que ha apuntat el Tribunal és l'anàlisi de les circumstàncies de creació de l'entitat i les **condicions en què exerceix l'activitat**. En aquest sentit, no es compleix el primer requisit si l'entitat opera en condicions normals de mercat, té ànim de lucre i suporta les pèrdues que pugui sofrir en ocasió de l'exercici de la seva activitat (Considerant 10, Directiva 2014/24/UE). En aquests casos, l'ens operaria en el mercat com un de privat.

18. La STJUE de 15 de gener de 1998, Mannesmann Anlagenbau Àustria i d'altres / Strohal Rotationsdruck, C-44/96, ECLI:EU:C:1998:4, és un bon exemple d'aquesta jurisprudència. El TJUE va entendre que una **entitat austríaca creada per imprimir documents administratius oficials** —alguns dels quals tenien caràcter confidencial o se subjectaven a normes de seguretat, com els passaports o els documents d'identitat—, així com difondre textos legals, reglamentaris i administratius de l'Estat, complia aquest requisit, tot i que també dugués a terme altres activitats al mercat com l'edició i la distribució de llibres que podien, fins i tot, tenir més rellevància des d'un punt de vista econòmic.

19. La segona condició relativa a la personalitat jurídica no planteja problemes en la pràctica, de manera que no exigeix més atenció. La tercera condició, referida al

finançament o a l'existència de supervisió o control, sí que presenta una aplicació més complexa. El TJUE afirma que aquest requisit suposa que hi hagi una dependència estreta d'un poder adjudicador (STJUE de 22 de maig de 2003, Korhonen i d'altres, C-18/01, ECLI:EU:C:2003:300). Aquesta dependència es pot certificar de diverses formes. N'és una el **finançament majoritari**, que es pot produir de manera **directa o indirecta**. Els supòsits de finançament directe no plantegen especials problemes, però és més difícil certificar l'existència de finançament indirecte. Un dels casos més rellevants que s'han plantejat sobre aquesta qüestió davant el TJUE va confirmar que l'import de les beques per a estudiants concedides per entitats adjudicadores per fomentar la tasca investigadora o en matèria d'educació sí que són finançament públic a l'efecte de complir les exigències de poder adjudicador. Això no obstant, no ho són les sumes abonades en el marc de contractes de prestació de serveis que comprenguin treballs de recerca o d'altres serveis com a assessoraments o l'organització de conferències (STJUE de 3 d'octubre de 2000, Universitat de Cambridge, C-380/98, ECLI:EU:C:2000:529). El criteri següent alternatiu al finançament consisteix en el fet que la gestió de l'entitat estigui subjecta a la **supervisió de poders adjudicadors**. En aquest cas, s'entén que el poder adjudicador ha de poder influir en la presa de decisions: no n'hi ha prou amb un control a posteriori. En la STJUE de 27 de febrer de 2003, Adolf Truley, C-373/00, ECLI:EU:C:2003:110, s'ofereixen criteris concrets per certificar l'existència d'aquesta mena de control: "s'ajusta a aquest requisit una situació en què, d'una banda, els poders públics controlen no tan sols els comptes anuals de l'organisme de què es tracti, sinó també la seva gestió corrent des del punt de vista dels principis d'imatge fidel, legalitat, eficiència, rendibilitat i racionalitat, i, d'altra banda, aquests mateixos poders públics estan autoritzats a visitar els locals i instal·lacions d'aquest organisme i a informar dels resultats d'aquests controls a un ens públic territorial". L'última forma en què es pot complir el tercer requisit per ser poder adjudicador és que l'ens tingui un **òrgan d'administració, direcció o supervisió** en el qual **més de la meitat dels membres** són nomenats l'Estat, les autoritats regionals o locals, o altres organismes de dret públic. Per comprovar aquesta exigència, és necessari analitzar l'estructura organitzativa de l'ens, d'acord amb els estatuts o les normes de creació i funcionament.

20. És important apuntar que, quan se certifica el compliment de totes les condicions per ser poder adjudicador, s'apliquen les normes europees de contractació pública a tots els contractes que subscrigui l'ens, amb independència que s'emmarquin en l'activitat d'interès general que no té caràcter mercantil o industrial o en l'activitat que, si escau, dugui a terme l'ens en el mercat. Un poder adjudicador no pot contractar en cap cas com un particular. D'aquesta manera, les regles de contractació pública compleixen una finalitat d'ajustament de la competència, ja que limiten l'impacte en el mercat de la part d'activitat que pot fer el poder adjudicador competint en el mercat amb tercers. És la denominada **teoria del contagi,** que ha afirmat el TJUE en la seva jurisprudència (entre d'altres, STJUE de 10 d'abril de 2008, *Ing. Aigner*, C-393/06, ECLI:EU:C:2008:213; les normes de les directives s'apliquen: "sense distingir entre les activitats que aquesta entitat desenvolupa per complir la seva missió de satisfer necessitats d'interès general i les activitats que

exerceix en condicions de competència, i això, malgrat que hi hagi una comptabilitat que tingui per finalitat la separació dels sectors d'activitat de l'entitat esmentada, per evitar els finançaments creuats entre aquests sectors").

2.3.2. Operador econòmic

21. La contrapart d'un contracte subscrit per un poder adjudicador és un **operador econòmic**. L'article 2.1(10) de la Directiva 2014/24/UE defineix l'operador econòmic en un sentit molt ampli com "una persona física o jurídica, una entitat pública o una agrupació d'aquestes persones o entitats, incloses les agrupacions temporals d'empreses, que ofereix en el mercat l'execució d'obres o una obra, el subministrament de productes o la prestació de serveis". Així, l'element determinant de la definició és la capacitat per actuar en el mercat oferint obres, serveis o subministraments.

22. La definició plasmada en la Directiva és fruit d'una llarga evolució del concepte en la jurisprudència del TJUE que també s'interpreta amb caràcter funcional. El que és rellevant és que es contracti amb una **persona jurídica diferent**, amb naturalesa tant juridicoprivada com juridicopública, i que estigui en condicions d'**oferir prestacions en el mercat** (STJUE de 18 de novembre de 1999, Teckal, C-107/98, ECLI:EU:C:1999:562); encara més: és possible que no tingui personalitat jurídica (STJUE de 10 de novembre de 2022, *Taxi Horn Hours BV*, C-631/21, ECLI:EU:C:2022:869). En aquesta mateixa línia, en la jurisprudència del TJUE s'afirma que els operadors econòmics no necessiten tenir com a finalitat principal l'ànim de lucre, com succeeix, per exemple, en el cas de les universitats públiques o els centres de recerca, que poden oferir serveis en el mercat en el marc de les seves activitats de recerca i transferència (STJUE de 19 de desembre de 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce and Others, C-159/11, ECLI:EU:C:2012:817).

23. Una entitat **sense ànim de lucre**, com una fundació o una entitat del tercer sector social, es pot considerar un operador econòmic a l'efecte d'aplicar les normes europees de contractació pública. De fet, la distorsió que pot causar la competència entre entitats amb ànim de lucre o sense és objecte d'alguns pronunciaments jurisprudencials (per exemple, STJUE de 14 de juliol de 2022, ASADE, C-436/20, ECLI:EU:C:2022:77). La jurisprudència del TJUE ha mostrat sensibilitat envers la necessària col·laboració amb entitats de voluntariat, basades en el **principi de solidaritat** en alguns casos, per a la realització de prestacions vinculades a l'Estat social (per exemple, STJUE d'11 de desembre de 2014, "Spezzino", C-113/13, ECLI:EU:C:2014:2440). A més, el dret europeu positiu reconeix la importància d'operadors econòmics que tenen com a objectiu principal la integració social i professional de persones discapacitades o desfavorides i permet que se'ls reservin directament certs contractes, que no se sotmetrien a la competència amb operadors econòmics d'un altre tipus. Així mateix, també permet que, en l'àmbit dels serveis socials, culturals i de salut, es reservin contractes a organitzacions que tinguin una missió de servei públic, sempre que compleixin certes condicions. Aquests són els denominats **contractes reservats,** que es regulen en els articles 20 i 77 de la Directiva 2014/24/UE.

24. La consideració de les entitats públiques com a operadors econòmics potencials obre la porta a l'existència de **contractes publicopúblics**, quan el contractista és una entitat pública, a diferència dels **contractes publicoprivats**, en els quals l'adjudicatari del contracte és un particular. Alguns d'aquests contractes publicopúblics s'exclouen de l'obligació de licitar, en la mesura en què es compleixin una sèrie de requisits que va establir inicialment la jurisprudència del TJUE i que, en l'actualitat, s'han consagrat en les directives. En aquest sentit, s'exclouen de l'obligació de licitar els denominats contractes *in-house* o contractes domèstics, que

representen una **cooperació vertical**, així com els contractes publicopúblics que suposen una **cooperació horitzontal** entre ens públics. Els requisits que s'han de complir en tots dos casos per quedar exclosos de l'aplicació de les regles europees d'adjudicació de contractes públics, els conté l'article 12 de la Directiva 2014/24/UE. La transposició d'aquestes regles al dret intern de contractació pública és objecte d'estudi més endavant (*infra* § 19.63 i 68).

2.3.3. Contracte públic

25. El concepte de contracte públic es defineix en l'article 2.1(5) Directiva 2014/24/UE d'aquesta manera: "els contractes onerosos subscrits per escrit entre un o diversos operadors econòmics i un o diversos poders adjudicadors, l'objecte dels quals sigui l'execució d'obres, el subministrament de productes o la prestació de serveis". En aquesta definició es poden identificar una sèrie d'elements especialment rellevants, referits als subjectes, l'objecte i el caràcter onerós, que s'analitzen seguidament —la formalització per escrit gairebé no ha donat lloc a problemes interpretatius. Com es pot observar, per a aquesta definició és irrellevant que l'objecte del contracte es destini o no a un fi públic (art. 1.2 Directiva 2014/24/UE).

26. L'element **subjectiu** del concepte de contracte públic remet als conceptes de poder adjudicador i operador econòmic, que ja han estat objecte d'exposició (*supra* § 19.15 i següents, i 21 i següents). La Directiva precisa que el contracte pot ser subscrit entre **un o diversos poders adjudicadors** i **un o diversos operadors econòmics,** perquè un poder adjudicador pot subscriure un contracte amb diversos operadors econòmics —quan el contracte es divideix en lots (*infra* § 19.81), o quan se subscriu un acord marc o un sistema dinàmic d'adquisició (*infra* § 19.122-123)—, de la mateixa manera que diversos poders adjudicadors es poden unir per dur a terme una contractació de manera conjunta amb un operador econòmic (considerants 71 i 73 i art. 38 de la Directiva 2014/24/UE).

27. Si no existeix un poder adjudicador com a entitat contractant, no hi ha contracte públic en el sentit europeu i no s'hi apliquen ni les directives ni el dret primari (supra § 19.15 i següents, infra § 19.48 i següents). Únicament cal tenir en compte una excepció a aquesta regla: els denominats **contractes subvencionats** pels poders adjudicadors (art. 13 de la Directiva 2014/24/UE). Els particulars o els ens que no són poder adjudicador que subscriguin contractes d'obres i de serveis subvencionats en més del 50 % de l'import per un poder adjudicador s'han de sotmetre també a certes regles de contractació pública definides a escala europea, sempre que el contracte tingui caràcter harmonitzat (supra § 19.54).

28. L'**objecte** dels contractes públics pot consistir en l'execució d'obres, el subministrament de productes o la prestació de serveis (art. 2.1(7) (8) i (9) de la Directiva 2014/24/UE). Les **obres** es defineixen com el conjunt d'obres de construcció o d'enginyeria civil que compleixen una funció econòmica o tècnica. Els contractes de **subministrament** tenen com a objecte la compra, l'arrendament financer, l'arrendament o la venda a terminis, amb opció de compra o sense, de productes (pot incloure de manera accessòria operacions de col·locació o instal·lació). Finalment, els contractes de **serveis** tenen caràcter residual, són els que tenen per objecte prestar serveis diferents de les obres i els subministraments. És possible que un mateix con-

tracte inclogui prestacions de diferent tipus; per exemple, la redacció d'un projecte d'obres (servei) i l'execució de les obres (obres). Es tracta de supòsits de **contractació mixta** (art. 3 de la Directiva 2014/24/UE). La regulació d'aquests contractes en el dret espanyol s'abordarà en un moment posterior (*infra* § 19.90).

29. Les directives contenen diverses **exclusions** del seu àmbit d'aplicació. És el cas dels contractes publicopúblics als quals ja s'ha fet referència (*supra* § 19.24). A més, hi ha una sèrie de contractes de serveis que se n'exclouen en atenció a l'objecte: és el cas dels contractes patrimonials —l'objecte dels quals són béns públics (arrendament, compravenda, etc.)—, els contractes de serveis d'arbitratge i conciliació, certs contractes de serveis financers, els contractes de treball o els contractes de serveis relacionats amb campanyes polítiques, per posar-ne alguns exemples (art. 10 de la Directiva 2014/24/UE). A més, per a alguns serveis que tenen una **dimensió transfronterera limitada**, com certs serveis a les persones de caràcter social, sanitari i educatiu i altres serveis específics (annex XIV de la Directiva 2014/24/UE), s'estableix un règim especial més flexible, amb un llindar d'harmonització més elevat (art. 74 i següents de la Directiva 2014/24/UE).

30. Els contractes públics han de ser **onerosos**. D'acord amb la jurisprudència del TJUE el caràcter onerós d'un contracte implica que cadascuna de les parts s'obliga a dur a terme una prestació a canvi d'una contraprestació. El contracte crea obligacions jurídicament vinculants per a cadascuna de les parts, el compliment de les quals s'ha de poder reclamar judicialment (STJUE de 25 de març de 2010, *Helmut Müller*, C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168). El **caràcter sinal·lagmàtic** del contracte és, així, una característica essencial del contracte públic. La contraprestació no ha de consistir necessàriament a pagar una quantitat de diners; es pot retribuir d'una altra manera el contractista, com, per exemple, amb el **reemborsament de les despeses** que ha suportat per prestar el servei pactat (STJUE de 13 de juny de 2013, *Piepenbrock*, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385).

31. Conforme a la definició exposada, existeix un contracte públic quan hi ha intercanvi de prestacions, encara que el pagament consisteixi, per exemple, en una subvenció a canvi d'una promesa de construcció d'un estadi de futbol (STJUE de 17 d'octubre de 2024, NFŠ a.s., C-28/23, ECLI:EU:C:2024:893). Això no obstant, no hi hauria contracte onerós en el cas que un poder adjudicador no estigués obligat jurídicament a realitzar cap prestació a canvi de la prestació que ha de dur a terme el contractista. Aleshores es planteja el dubte de si es pot aplicar la Directiva quan un licitador fa una **oferta a preu zero**. Sobre aquest tema, el TJUE ha assenyalat que la definició de contracte públic que conté la Directiva 2014/24/UE no pot servir de fonament legal per rebutjar automàticament una oferta que proposi un preu de zero euros. En aquest cas, caldria avaluar la informació proporcionada i només es pot rebutjar l'oferta si no s'explica satisfactòriament el baix nivell dels preus o costos proposats. En el cas de l'oferta d'import de zero euros, es pot arribar a explicar perquè el licitador vol executar el contracte per tenir accés a un nou mercat o obtenir referències per a futures licitacions (STJUE de 10 de setembre de 2020, Tax-Fin Lex, C-367/19, ECLI:EU:C:2020:685).

32. La inexistència d'onerositat la utilitza el legislador europeu per definir la fórmula coneguda com a **transferència de competències** (art. 1.6 de la Directiva 2014/24/UE). Es considera que no hi ha contracte públic, sinó un afer d'organització interna dels estats membres, quan s'adopten acords, decisions i altres instruments jurídics per organitzar la transferència de competències i responsabilitats per exercir funcions públiques entre poders adjudicadors, sempre que no prevegin que "es doni una retribució per l'execució d'un contracte públic". Això és el que succeeix, per exemple, quan es crea una societat mercantil pública a la qual s'atribueix la gestió d'un servei públic com la recollida de residus sòlids urbans, i a la qual s'aporten mitjans perquè dugui a terme les funcions, per exemple, a través de la transferència d'una partida pressupostària anual per cobrir les despeses derivades de la seva activitat (el cas de referència en aquesta matèria és la STJUE de 21 de desembre de 2016, Remondis, C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985).

33. La jurisprudència del TJUE ha deduït en els últims anys una nota definitòria addicional del concepte de contracte públic. Es tracta del **caràcter selectiu o exclusiu** necessari del contracte públic. El Tribunal entén que l'elecció d'una oferta és un element vinculat intrínsecament al concepte de *contracte públic*, perquè les normes de contractació pública estan al servei dels principis del mercat interior i de la protecció dels operadors econòmics europeus. De fet, assenyala que l'article 1.2 de la Directiva 2014/24/UE incorpora aquest element en afirmar que "s'entén per contractació l'adquisició mitjançant un contracte públic, d'obres, subministraments o serveis per un o diversos poders adjudicadors als operadors econòmics elegits per aquests poders adjudicadors (…)". D'aquesta manera, quan el poder adjudicador no selecciona un o diversos operadors econòmics enfront d'uns altres, no hi ha perill per a la competència ni risc de discriminació. En aquests casos, si no hi ha selectivitat, no es concedeix cap avantatge a un operador econòmic enfront d'un altre, de manera que no hi ha contracte públic en el sentit de les directives. Aquest tipus d'actuacions quedarien fora de l'àmbit d'aplicació del dret secundari, sense perjudici que s'hagin d'ajustar als principis bàsics del dret primari i a la normativa interna de cada estat membre.

34. El criteri de la selectivitat apareix per primera vegada en la STJUE de 2 de juny de 2016, Falk Pharma, C-410/14, ECLI:EU:C:2016:399. En aquest cas, el Tribunal havia de determinar si existia contracte públic i, per tant, s'havien d'aplicar les directives en el supòsit següent: les caixes de l'assegurança mèdica alemanyes (corporacions de dret públic) adquirien medicaments a un preu fix, que elles mateixes determinaven, a totes les farmacèutiques que acceptaven les seves condicions. Les farmacèutiques no havien de presentar cap oferta, sinó demostrar que tenien capacitat i solvència per subministrar els medicaments en les condicions fixades. Totes les empreses que complien i acceptaven les condicions signaven un contracte idèntic amb la caixa o caixes respectives. Posteriorment, el pacient o el metge triaven a quina de les farmacèutiques que havien acceptat incorporar-se al sistema li compraven el medicament. Les caixes abonaven el cost dels medicaments venuts efectivament per aquesta via. En cap moment les caixes comparaven ofertes per seleccionar un o diversos operadors econòmics. S'incorporaven al que en la doctrina alemanya es denomina un **contracte *open-house*** (DÍEZ, 2021). El TJUE va considerar que, en aquest cas, no hi havia risc per a la competència, perquè no hi havia selectivitat per part del poder adjudicador, i que, per tant, no hi havia contracte públic en el sentit de les directives. És un supòsit de selecció per l'usuari (GARCÍA ANDRADE, 2024).

2.3.4. Concessió

35. Al costat de la subscripció de contractes, el dret europeu regula també els **contractes de concessió d'obres i de serveis**, amb un règim jurídic diferenciat. De fet, dedica específicament a aquest tipus de contractes la Directiva 2014/23/UE (*supra* § 19.9). Els contractes de concessió en el marc del dret de la contractació pública són una cosa diferent de les concessions pròpies de la utilització dels béns de **domini públic** —que són objecte d'estudi en aquesta obra en un altre espai (*infra* § 30.52). No es poden identificar tampoc amb la modalitat de concessió dels **contractes de gestió de serveis públics** que preveia la legislació espanyola abans del 2018, i que encara s'aplica en determinats contractes la durada dels quals s'estén a l'actualitat (Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic, i altres normes anteriors).

36. Com succeeix amb el contracte públic, el dret europeu ha perfilat el seu propi concepte de concessió. La diferència entre un contracte públic i un contracte de concessió no rau en els subjectes —poders adjudicadors i operadors econòmics—, ni en l'objecte —obres i serveis—, ni en el caràcter onerós del contracte o en l'exigència que se subscrigui per escrit. La clau es troba en el fet que, en la concessió, la contrapartida que rep el concessionari és o bé el **dret a explotar els serveis o les obres**, o bé aquest mateix dret d'explotació en conjunció amb un pagament. A més, en l'adjudicació es transfereix al concessionari un **risc operacional** en l'explotació de les obres o dels serveis, que pot comprendre el risc de **demanda o de subministrament**, o tots dos (art. 5.1 de la Directiva 2014/23/UE). Aquesta especial articulació econòmica de la relació entre l'ens contractant i el concessionari afecta la regulació d'aquest tipus de contractes, als quals s'associa, per exemple, una durada més llarga, a fi de permetre l'amortització de les inversions fetes, a més d'un altre tipus de particularitats en el règim jurídic.

37. En la jurisprudència del TJUE es troben diferents supòsits referits a contractes de concessió. Així, s'entén que hi ha transferència del risc operacional en una concessió en la qual l'Ajuntament de Ljubljana (Eslovènia) encarrega crear i gestionar un **servei de lloguer i ús compartit de vehicles elèctrics** a un operador econòmic, l'aportació financera del qual es destina majoritàriament a adquirir aquests vehicles, i en la qual els ingressos de l'operador econòmic provenen fonamentalment dels pagaments que fan els usuaris del servei (STJUE de 10 de novembre de 2022, SHARENGO, C-486/21, ECLI:EU:C:2022:868).

3. CONFIGURACIÓ DEL DRET INTERN DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

38. Després d'haver exposat el marc jurídic i els conceptes fonamentals del dret europeu de la contractació pública, és el moment de referir-se a la configuració del dret intern. En l'ordenament jurídic nacional es transposen les disposicions de les directives europees —i, en alguns casos, s'hi introdueixen exigències addicionals—; a més, es regula la contractació pública per als contractes no harmonitzats i per a un altre tipus de contractes més enllà de la influència del dret europeu. En aquesta tasca, el legislador nacional ha hagut de combinar les exigències de la **contractació pública europea** amb l'arrelada tradició de la **contractació administrativa** (*supra* § 19.2). El resultat és un règim jurídic complex. A continuació, s'exposen tant el marc jurídic com els conceptes que ajuden a desentranyar l'estructura d'aplicació de la legislació de contractes del sector públic.

3.1. Marc jurídic

39. L'estructura del marc jurídic intern de la contractació pública es correspon amb el **model constitucional de distribució de competències** en aquesta matèria. El fet que es tracti d'un sector intensament europeïtzat no altera l'ordre de repartiment competencial que conté la Constitució (STC 21/1999, de 25 de febrer,

ECLI:ES:TC:1999:21). L'article 149.1.18a CE preveu la competència exclusiva de l'**Estat** per dictar la **legislació bàsica** sobre contractes administratius. En virtut d'aquesta habilitació competencial, l'Estat ha aprovat la **Llei 9/2017**, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP) —que es va encarregar de transposar les directives 2014/23/UE i 2014/24/UE, i que també incorpora les exigències de les directives de recursos i parcialment la Directiva 2014/25/UE—, així com el **Reial decret llei 3/2020**, de 4 de febrer, de mesures urgents pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la Unió Europea en l'àmbit de la contractació pública en determinats sectors; d'assegurances privades; de plans i fons de pensions; de l'àmbit tributari i de litigis fiscals —que va transposar les exigències de la Directiva 2014/25/UE. Aquestes lleis es complementen amb la regulació bàsica que contenen dues normes reglamentàries: el **Reial decret 1098/2001**, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, i **Reial decret 817/2009**, de 8 de maig, pel qual es desplega parcialment la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic. En aquesta lliçó tan sols es fa referència a les disposicions de la LCSP, que constitueixen el règim general aplicable al sector públic.

40. Juntament amb les normes assenyalades, cal recordar que la contractació en l'àmbit de la **defensa i seguretat** té un règim propi a escala europea. La **Llei 24/2011**, d'1 d'agost, de contractes del sector públic en els àmbits de la defensa i la seguretat, s'encarrega de transposar la Directiva 2009/81/CE i disciplina els contractes en aquest sector (*supra* § 19.10). Aquesta norma es complementa amb diverses normes reglamentàries com el Reial decret 1120/1977, de 3 de maig, regulador de la contractació de material militar a l'estranger. A més, hi ha altres normes estatals que es refereixen a aspectes concrets de la contractació —per exemple, les normes sobre desindexació de l'economia espanyola— i a qüestions relatives a contractes específics, només per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat —per exemple, per a la contractació d'obres o de serveis de telecomunicació. El Codi de contractes del sector públic, actualitzat periòdicament en el **BOE**, conté totes les disposicions que ha aprovat l'Estat en matèria de contractació pública, i és de gran utilitat per identificar totes les normes vigents en aquesta matèria.

41. La legislació bàsica estatal regula amb un alt grau de detall la contractació del sector públic, la qual cosa redueix l'espai disponible perquè la **despleguin** les **comunitats autònomes**. Les normes autonòmiques vigents en l'actualitat se centren, fonamentalment, en aspectes concrets de la contractació pública. És el cas de la **contractació estratègica** (per exemple, la Llei 11/2023, de 30 de març, d'ús estratègic de la contractació pública de la Comunitat Autònoma d'Aragó). A més, en l'àmbit de la **potestat d'autoorganització**, cal destacar la creació de **juntes consultives de contractació** en l'àmbit autonòmic, que s'encarreguen d'emetre informes i recomanacions en aquest àmbit, sense perjudici de l'exercici d'altres competències atribuïdes en la legislació respectiva. En l'actualitat, existeixen tretze òrgans d'aquest tipus (Andalusia, Aragó, Canàries, Castella i Lleó, Catalunya, Extremadura, Galícia, Illes Balears, Madrid, Múrcia, Navarra, València i País Basc). En l'àmbit estatal, la **Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat** està regulada en l'art. 328 LCSP, al costat d'altres òrgans consultius com el **Comitè de Cooperació en matèria de Contractació Pública** (art. 329 LCSP), l'**Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació (OIReSCON)** (art. 332 LCSP) i l'**Oficina Nacional d'Avaluació (ONE)** (art. 333 LCSP).

42. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de contractació pública ha donat lloc a diferents pronunciaments del Tribunal Constitucional (en relació amb la LCSP, la STC 68/2021, de 18 de març, ECLI:ES:TC:2021:68, que va declarar la inconstitucionalitat d'alguns preceptes; sobre la legislació autonòmica, per exemple, la STC 150/2025, de 23 de setembre, ECLI:ES:TC:2025:150). El Tribunal ha identificat progressivament els criteris que delimiten l'**abast de la legislació bàsica**. Es tracta de **criteris teleològics**, que atenen les finalitats que pretenen aconseguir les normes bàsiques. El primer es refereix a la garantia dels principis generals de la contractació del sector públic: publicitat i transparència dels procediments, igualtat i no-discriminació, lliure concurrència, integritat i seguretat jurídica. El segon es refereix a l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa.

43. El marc jurídic descrit es completa amb la DA 49a LCSP. Aquesta disposició conté una remissió a la legislació de les comunitats autònomes per regular, en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes, "instruments no contractuals per prestar serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social". El sentit d'aquesta previsió connecta amb el que estableix l'article 11.6 LCSP. Aquest precepte exclou de l'àmbit d'aplicació de la llei la prestació de serveis socials per entitats privades "sempre que es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació". Sobre la base d'aquesta remissió competencial, s'han aprovat nombroses normes autonòmiques relatives a les denominades **accions concertades** o **concerts socials o sanitaris** (LEÑERO, 2025). A vegades, les comunitats autònomes reserven aquestes accions concertades o donen preferència a adjudicar-les a entitats del tercer sector, la qual cosa ha donat lloc a interessants pronunciaments del TJUE (STJUE de 14 de juliol de 2022, ASADE, C-436/20, ECLI:EU:C:2022:77, i ATJUE de 21 de març de 2023, *ASADE (II)*, C-676/20, ECLI:EU:C:2023:289) (*supra* § 19.23).

44. El marc jurídic descrit té una excepció. La **Comunitat Foral de Navarra** té competència legislativa exclusiva en matèria de contractació pública d'acord amb l'article 49.1 d) de la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millora del règim foral. D'aquesta manera, no se subjecta a la legislació bàsica estatal i té un règim propi de contractació pública, que incorpora, lògicament, les exigències del dret de la Unió Europea. La **Llei foral 2/2018**, de 13 d'abril, de contractes públics, regeix la contractació de les administracions públiques navarreses, autonòmiques i locals, així com del Parlament de Navarra, la Cámara de Comptos i el Defensor del Poble de Navarra. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat recentment sobre els límits de la competència exclusiva foral en matèria de contractes, que ha de respectar els principis essencials de la legislació bàsica (SSTC 65/2024, d'11 d'abril, ECLI:EU:TC:2024:65; 11/2026, d'11 de febrer, ECLI:EU:TC:2026:11).

45. Les especialitats de la contractació de les **entitats locals** les regulen amb caràcter bàsic les DA 2a i 3a LCSP. La densa programació que conten la normativa bàsica estatal i la legislació autonòmica de desplegament a penes deixa marge per a l'aprovació de regles de contractació pública locals.

46. El marc jurídic descrit ha creat un complex règim d'adjudicació de contractes públics que s'ha tractat de simplificar per accelerar l'execució dels fons assignats a Espanya en el marc del programa Next Generation EU, l'execució del qual acaba l'any 2026. Amb aquesta finalitat, es va aprovar el **Reial decret llei 36/2020**, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució del **Pla de recuperació, transformació i resiliència**, que conté mesures temporals per als contractes finançats amb aquests fons (art. 49-58), i que es desplega a través de diverses normes reglamentàries que depuren el sistema de gestió i control del Pla.

3.2. Estructura d'aplicació de la legislació de contractes del sector públic

47. L'aplicació de la LCSP no és lineal. Això significa que **no hi ha un règim únic** per a tots els contractes públics. La norma aplicable en cada cas depèn, en primer lloc, del tipus d'entitat contractant. Una vegada determinada la naturalesa de l'entitat adjudicadora, cal tenir en compte l'objecte i el volum econòmic del contracte per definir si el contracte és harmonitzat o no harmonitzat, i si és un contracte administratiu o privat. D'aquesta manera, es poden identificar les normes aplicables a les diferents fases de la vida del contracte: la preparació i l'adjudicació, d'una banda, i els efectes, el compliment i l'extinció, d'altra banda.

3.2.1. Tipus d'entitat contractant

48. L'àmbit subjectiu sobre el qual es projecten les normes de contractació pública ha estat un dels aspectes més problemàtics en l'assimilació del dret europeu. La LCSP va més enllà de les exigències de les directives i projecta les seves normes ~~no tan sols~~ sobre un llistat d'entitats que formen part del sector públic —entre les quals es troben els poders adjudicadors—, així com sobre una altra mena d'entitats que no formen part del sector públic. Sobre aquest tema, cal recordar que no existeix un únic **concepte de sector públic** en l'ordenament jurídic espanyol. El legislador defineix el sector públic de manera diferenciada en atenció al tipus de normes que regula. Així doncs, el sector públic de les normes de règim jurídic i de procediment administratiu (*supra* § 1.15, § 8, i § 15.30 i següents) no coincideix amb el de les normes de l'àmbit pressupostari o de contractació pública.

49. L'article 3.1 LCSP estableix la llista d'entitats que formen part del sector públic de la contractació pública. Ara bé, no a totes se'ls aplica la llei amb la mateixa intensitat. S'estableix una diferenciació entre ens que són poders adjudicadors i **ens que no tenen el caràcter de poders adjudicadors**, qüestió que s'ha de determinar conformement a la interpretació que fa d'aquest concepte el TJUE (*supra* § 19.15 i següents). Dins de la categoria dels ens que són poder adjudicador, el legislador diferencia entre entitats que són **Administració pública** i les que són **poder adjudicador que no tenen la condició d'administracions públiques (PANAP)**. D'aquesta manera, pot mantenir algunes de les particularitats lligades a la tradició pròpia del contracte administratiu (*supra* § 19.2, *infra* § 19.55 i següents).

50. A les administracions públiques se'ls aplica la LCSP amb la màxima intensitat. Tot el **llibre II LCSP (art. 115-315)** es dedica al seu règim de contractació, que comprèn des de la preparació i l'adjudicació del contracte fins als efectes que té, el compliment i l'extinció. Als PANAP se'ls aplica la llei en un segon grau. El **llibre III LCSP (art. 316-320)** regula la preparació i l'adjudicació dels seus contractes, així com especialitats puntuals en l'execució i la resolució, però es fan remissions importants al règim de contractació de les administracions públiques —en la pràctica hi ha, a més, un clar acostament al règim jurídic dels contractes subscrits per les administracions públiques. En últim lloc, als ens que no són poder adjudicador se'ls

apliquen algunes particularitats que recull el **llibre III LCSP (art. 321-322)**, que només afecten el règim de preparació i l'adjudicació dels seus contractes.

51. Taula 1. Classificació d'entitats del sector públic en l'article 3 LCSP

ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC	REGULACIÓ
Administracions públiques (art. 3.2 LCSP)	
Administració General de l'Estat, administracions de les comunitats autònomes, ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, i entitats que integren l'Administració local	Art. 3.1 *a)* LCSP
Entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social	Art. 3.1 *b)* LCSP
Organismes autònoms, universitats públiques i autoritats administratives independents	Art. 3.1 *c)* LCSP
Diputacions forals i juntes generals dels territoris històrics del País Basc	Art. 3.1 *l)* LCSP
Consorcis i altres entitats de dret públic (entitats públiques empresarials) que siguin poder adjudicador i no es financin majoritàriament amb ingressos de mercat, conforme al Sistema Europeu de Comptes (SEC)	Art. 3.1 *d)* i *g)* LCSP
Poders adjudicadors que no tenen la condició d'administració pública (PANAP) (art. 3.3 LCSP)	
Fundacions públiques	Art. 3.1 *e)* LCSP
Mútues col·laboradores amb la Seguretat Social	Art. 3.3 *f)* LCSP
Consorcis i entitats de dret públic (entitats públiques empresarials) que siguin poder adjudicador i es financin majoritàriament amb ingressos de mercat, conforme al Sistema Europeu de Comptes (SEC)	Art. 3.1 *d)* i *g)* LCSP
Societats mercantils públiques que tinguin la condició de poder adjudicador	Art. 3.1 *h)* LCSP
Associacions d'administracions públiques, fundacions, mútues o altres poders adjudicadors	Art. 3.3 *e)* LCSP
Ens del sector públic que no tenen el caràcter de poder adjudicador (art. 3.3 LCSP)	
Fons sense personalitat jurídica pròpia	Art. 3.1 *i)* LCSP
Entitats públiques empresarials i entitats de dret públic que no tinguin la condició de poder adjudicador	Art. 3.1 *g)* LCSP
Societats mercantils públiques que no tinguin la condició de poder adjudicador	Art. 3.1 *h)* LCSP
Associacions d'entitats que no tinguin el caràcter de poder adjudicador	Art. 3.1 *k)* LCSP

Font: elaboració pròpia.

52. A més de les entitats que formen part del sector públic, el legislador reconeix que els **partits polítics**, les **organitzacions sindicals** i les **organitzacions empresarials** i **associacions professionals,** així com les fundacions i associacions vinculades a qualsevol d'aquestes, han d'aprovar i publicar unes **instruccions internes** en matèria de contractació adequades a la normativa europea sempre que compleixin els requisits per ser poder adjudicador (art. 3.4 LCSP). Crida l'atenció que es faci aquesta previsió i que es deixi en mans d'aquestes entitats el possible compliment de les normes que contenen les directives europees. Ja s'ha assenyalat que la Comissió ha inclòs aquesta regulació en el fonament del recurs d'incompliment presentat enfront del Regne d'Espanya (*supra* § 19.16). En la mateixa línia, s'afirma que les **corporacions de dret públic** (per exemple, els col·legis professionals) s'han de sotmetre a la llei quan compleixin els requisits per ser poder adjudicador (art. 3.5 LCSP). En aquest cas, no es fa cap remissió a instruccions internes, sinó que es disposa que s'han de sotmetre a la llei. Es podria entendre que se'ls aplicaria llavors el règim previst per als PANAP. En últim lloc, cal tenir en compte que la DA 44a LCSP preveu que els **òrgans constitucionals de l'Estat** (Congrés dels Diputats, Senat, Consell General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Comptes i Defensor del Poble), així com els **òrgans legislatius i de control autonòmics** (assemblees legislatives de les comunitats autònomes i institucions anàlogues al Tribunal de Comptes i al Defensor del Poble) ajustin la contractació a les normes previstes per a les administracions públiques.

3.2.2. Contractes harmonitzats i contractes no harmonitzats

53. Els contractes que subscriuen els poders adjudicadors, Administració pública o no, es classifiquen en **contractes subjectes a una regulació harmonitzada** i contractes **no subjectes a una regulació harmonitzada**, en atenció al seu sotmetiment a les directives europees. Si l'objecte del contracte està regulat en les directives i se supera el llindar econòmic actualitzat periòdicament per la Comissió, es tracta d'un contracte harmonitzat (excepte en els casos previstos en l'art. 19.2 LCSP); en cas contrari, el contracte té caràcter no harmonitzat. En la pràctica, el volum de contractació harmonitzada en el conjunt dels estats membres no sol superar el 10 % de tots els contractes públics subscrits, però la importància econòmica que té és molt rellevant. El legislador intern ha tendit a homogeneïtzar el règim de tots els contractes públics, harmonitzats o no, de manera que el règim jurídic d'aquests contractes es diferencia, principalment, per l'extensió superior dels terminis per participar en els procediments, així com per les regles de publicitat. Els contractes harmonitzats s'han de publicar en el *Diari Oficial de la Unió Europea*. El llindar d'harmonització s'actualitza periòdicament i, en alguns casos, varia depenent de l'àmbit territorial de l'entitat que contracta. El llindar és més alt si contracta l'Estat que si ho fan poders adjudicadors subcentrals, regionals o locals. En la taula següent es mostren els llindars vigents que es refereixen al **valor estimat del contracte**, que no inclou l'impost sobre el valor afegit (IVA) —sobre aquest concepte, *infra* § 19.86.

54. Taula 2. Llindars econòmics d'harmonització dels contractes públics previstos en la Directiva 2014/24/UE (Reglament delegat (UE) 2025/2152 de la Comissió, de 22 d'octubre).

<table>
<tr><th>Entitat contractant</th><th>Obres</th><th>Serveis</th><th>Subministra-ments</th><th>Serveis socials i de l'annex XIV</th></tr>
<tr><td>Autoritats, òrgans i organismes estatals (Administració General de l'Estat)</td><td rowspan="3">5.404.000 €</td><td>140.000 €</td><td>140.000 €</td><td rowspan="2">750.000 €</td></tr>
<tr><td>Poders adjudicadors subcentrals (comunitats autònomes i entitats locals)</td><td rowspan="2">216.000 €</td><td>216.000 €</td></tr>
<tr><td>Particulars o no poders adjudicadors en contractes subvencionats pels poders adjudicadors</td><td colspan="2">(no és procedent)</td></tr>
</table>

Font: elaboració pròpia.

3.2.3. Contractes administratius i contractes privats

55. La classificació dels contractes com a harmonitzats i no harmonitzats que s'acaba d'exposar es refereix únicament a contractes subscrits pels poders adjudicadors, i indica si s'hi han d'aplicar o no les regles de les directives. La consideració d'un contracte com a harmonitzat o no harmonitzat es combina amb una altra classificació de dret intern: contracte administratiu i contracte privat, que comprèn tots els contractes inclosos en l'àmbit d'aplicació de la LCSP. Les administracions públiques, com a regla general, subscriuen **contractes administratius**: els contractes d'obres, concessió d'obra, concessió de serveis, subministrament i serveis —denominats en la doctrina "contractes típics"— i els contractes amb un objecte diferent amb naturalesa administrativa especial perquè estan lligats al gir o trànsit administratiu o satisfan una finalitat pública (art. 25.1 *a*) i *b*) LCSP). Els contractes de les administracions públiques tan sols es consideren **privats** quan tenen per objecte certs serveis financers, serveis de creació i interpretació artística i literària i d'espectacles, així com la subscripció a revistes, publicacions periòdiques i bases de dades (art. 25.1 *a*) LCSP). La resta de les entitats contractants, **PANAP** i **ens del sector públic que no són poder adjudicador**, subscriuen sempre **contractes privats**.

56. Un ajuntament (Administració pública) pot subscriure un contracte d'obres, que té la consideració de contracte administratiu (típic) i, en el cas que superi el llindar establert a nivell europeu és, a més, un contracte harmonitzat. En atenció a aquesta classificació, s'han d'elegir les normes aplicables de la LCSP. És més difícil trobar exemples de contractes administratius especials. Tradicionalment, s'hi podien considerar els **contractes per a la gestió d'una cafeteria** en un edifici públic —per exemple, a la Facultat de Dret d'una universitat pública. En l'actualitat, la reconducció d'aquests tipus als contractes de serveis o els contractes de concessió de serveis fa difícil mantenir aquesta classificació, així com la possible configuració com a concessió demanial en alguns casos. A aquesta qüestió s'hi dedica l'Informe 3/2025, de 13 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia, que dona compte dels principals pronunciaments fets sobre la matèria.

57. La **preparació i adjudicació** de tots els contractes, administratius i privats, es regula en la LCSP. Els **contractes harmonitzats** i **no harmonitzats** s'han

d'adjudicar seguint els procediments regulats en la LCSP, amb les particularitats relatives als terminis i la publicitat en els contractes harmonitzats. A més, en el cas dels contractes no harmonitzats, es preveuen alguns supòsits excepcionals d'adjudicació directa (*infra* § 19.109). D'altra banda, els ens que no compleixen la condició de poder adjudicador han d'aprovar i publicar unes **instruccions** que regulin els procediments de contractació garantint els principis generals de la contractació (publicitat, concurrència, transparència, confidencialitat, igualtat i no-discriminació, així com adjudicació a la millor oferta) (art. 321.1 LCSP). No obstant això, aquestes instruccions poden no aplicar-se si es compleixen certes exigències procedimentals previstes en la llei (art. 321.2 LCSP).

58. Un bon exemple d'instruccions d'una entitat del sector públic que no és poder adjudicador són les instruccions internes de contractació de Navantia, SA. Navantia és una societat pública estatal que duu a terme una activitat de mercat consistent en la construcció naval civil i militar.

59. La diferència fonamental en el règim jurídic dels contractes administratius i els contractes privats del sector públic se situa, aleshores, en la fase d'**efectes, compliment i extinció**. Així, en els contractes administratius aquesta fase està regida pel que disposa la **LCSP**, que conté regles exhaustives per a cada tipus de contracte. No obstant això, en els contractes privats del sector públic, en aquesta fase es produeix una **remissió al dret privat**, que es matisa amb més o menys intensitat segons el **tipus d'entitat contractant**. Si es tracta d'un ens del sector públic que no és poder adjudicador, la remissió al dret privat és pràcticament plena (art. 322 LCSP). Si contracta un PANAP, l'aplicació del dret privat es modula en relació amb la modificació del contracte, fonamentalment, així com en altres aspectes, com les condicions especials d'execució, el règim de cessió i subcontractació o les condicions de pagament (art. 319 LCSP). Finalment, si el contracte privat el subscriu una administració pública, també es produeix una remissió al dret privat, excepte en la regulació relativa a les condicions especials d'execució, modificació, cessió, subcontractació i resolució, sempre que el contracte estigui subjecte a regulació harmonitzada (art. 26.2, 2n paràgraf, *in fine*, LCSP).

3.2.4. Contractes exclosos

60. La LCSP preveu una sèrie de contractes que estan exclosos del seu àmbit d'aplicació, als quals s'han d'aplicar les seves pròpies regles, sense perjudici de l'obligació de projectar **supletòriament** els **principis** de la llei per resoldre possibles dubtes i llacunes (art. 4 LCSP). Entre els negocis jurídics exclosos apareixen els contractes en l'àmbit de la defensa i seguretat (art. 5 LCSP) —regulats en la mateixa Llei, § 19.40—; els convenis i encàrrecs de gestió (art. 6 LCSP); els contractes en l'àmbit internacional (art. 7 LCSP); els contractes en l'àmbit de la recerca, el desenvolupament i la innovació (art. 8 LCSP) —que es refereixen a l'anomenada *compra pública precomercial*—; les relacions jurídiques, els negocis i els contractes en l'àmbit del domini públic i patrimonial (art. 9 LCSP); els negocis i contractes en l'àmbit financer (art. 10 LCSP), i altres contractes i negocis exclosos, com les relacions de

serveis dels funcionaris públics i la legislació laboral (art. 11.1 LCSP); les relacions jurídiques entre usuaris i el prestador d'un servei públic a canvi d'una tarifa, taxa o preu públic (art. 11.2 LCSP); els contractes de serveis d'arbitratge i de conciliació (art. 11.3 LCSP); els contractes de serveis relacionats amb campanyes polítiques (art. 11.5 LCSP), i les formes de prestació de serveis socials per tècniques no contractuals (art. 11.6 LCSP) —sobre aquest tema, *supra* § 19.43.

61. Alguns dels contractes que s'exclouen de l'àmbit d'aplicació de la LCSP són **contractes privats**, en la mesura en què es regeixen pel dret civil. Tanmateix, això no significa que es tracti de contractes privats en el sentit que s'ha analitzat en l'apartat anterior. La classificació que fa la LCSP entorn de contractes administratius i privats es refereix necessàriament als contractes que entren dins del seu àmbit d'aplicació. Així, per exemple, un contracte patrimonial, relatiu a l'arrendament d'un edifici públic, és un contracte privat, però no subjecte a les previsions de la LCSP. Encara més: el règim jurídic vinculat a la subscripció d'aquests negocis jurídics patrimonials es preveu en la normativa específica que, en alguns aspectes, remet a la legislació de contractes públics (Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques) (*infra* § 30.64).

62. Això no obstant, l'exclusió dels contractes patrimonials de la LCSP planteja dubtes en la pràctica. Sobre això, el Tribunal Suprem ha considerat que la constitució d'un dret de superfície sobre béns patrimonials municipals s'ha de sotmetre a la legislació de contractes públics quan es dirigeix a satisfer un interès públic de la competència municipal específica (STS 1686/2025 de 18 de diciembre de 2025, ECLI:EU:TS:2025:5961). Es tracta d'un pronunciament nou que limita l'exclusió dels contractes patrimonials i amplia la categoria difusa dels contractes administratius especials (*supra* § 19.55).

63. Del catàleg d'exclusions que conté la LCSP, convé detenir-se en la relativa als convenis i encàrrecs de gestió (art. 6 LCSP). En primer lloc, els **convenis**, regulats amb caràcter general en els articles 47 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) (*supra* § 13.46), es poden arribar a considerar un contracte publicopúblic des del punt de vista del dret europeu; serien una tècnica de cooperació horitzontal (*supra* § 19.24). Es pot pensar, per exemple, en el conveni subscrit entre una universitat pública i un ministeri per fer conjuntament activitats de formació i recerca. Aquests convenis es poden subscriure directament, sense necessitat d'una licitació prèvia, sempre que es compleixin una sèrie de condicions, que s'han configurat progressivament en la jurisprudència del TJUE fins a cristal·litzar en la regulació prevista en l'actualitat en la Directiva 2014/24/UE (art. 12.4). L'article 6.1 LCSP recull aquestes condicions. S'exclouen de l'aplicació de la Llei els convenis subscrits entre administracions públiques, entitats dependents amb personalitat juridicopública (per exemple, una entitat pública empresarial) i entitats amb personalitat juridicoprivada (per exemple, una societat mercantil pública), sempre que aquestes últimes siguin poder adjudicador, en la mesura en què concorrin tres condicions: *a*) les parts **no tenen vocació de mercat**, que es presumeix si fan en el mercat obert un percentatge igual o superior al 20 % de les activitats objecte de col·laboració; *b*) es desenvolupa una cooperació per garantir **objectius d'interès comú** lligats a la prestació dels serveis públics que els incumbeixen; i *c*) la cooperació es guia únicament per consideracions d'**interès públic** (detalladament, SANTIAGO, 2024).

64. En la jurisprudència del TJUE es troben nombrosos exemples de cooperació horitzontal a través dels quals s'afinen els criteris d'aplicació de les condicions exposades. Així, la STJUE de 28 de maig de 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE), C-796/18,

ECLI:EU:C:2020:395, es refereix a un supòsit en el qual la ciutat de Colònia i el land de Berlín havien subscrit dos contractes que preveien la cessió gratuïta a Colònia d'un programari per gestionar les intervencions del cos de bombers, que havia desenvolupat Berlín; els desenvolupaments que fessin totes dues parts en aquest programari es compartirien. Són més problemàtics els casos en què el conveni articula que una part dugui a terme una prestació i que la contrapart reemborsi els costos, ja que el TJUE posa en dubte que sempre existeixi una veritable cooperació (per exemple, en la STJUE de 4 de juny de 2020, Remondis, C-429/19, ECLI:EU:C:2020:436).

65. A més dels **convenis** entre dues entitats públiques, l'article 6.2 LCSP exclou els convenis que subscriguin ens del sector públic amb **persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat**, sempre que el seu contingut no estigui comprès en el dels contractes regulats en la llei o en normes administratives especials. Aquesta excepció només es pot fer compatible amb el dret europeu en la mesura en què no es compleixin els requisits dels contractes públics, per exemple, perquè no existeix onerositat. Aquest seria el cas en un conveni subscrit per una universitat pública amb una empresa privada perquè els seus estudiants hi facin pràctiques externes.

66. L'art. 6.3 LCSP també exclou de l'àmbit d'aplicació de la LCSP els **encàrrecs de gestió**, que regula l'art. 11 LRJSP (*supra* § 8.63). A través d'aquesta tècnica uns òrgans administratius o entitats de dret públic encomanen dur a terme activitats de caràcter material o tècnic a altres òrgans administratius o entitats de dret públic de la mateixa o d'una Administració diferent. Això es pot justificar per raons d'eficàcia o per absència de mitjans. Aquest tipus de relació també podria arribar a encaixar en el concepte de contracte publicopúblic del dret europeu (*supra* § 19.24). Per aquesta raó, s'estableixen dos límits per utilitzar-la: des del punt de vista subjectiu, aquesta tècnica no es pot emprar amb entitats del sector públic de **naturalesa juridicoprivada** (fundacions i societats públiques) i, des del punt de vista objectiu, es prohibeix que els encàrrecs de gestió tinguin per objecte **prestacions pròpies dels contractes** regulats en la LCSP. En el cas que no sigui possible emprar l'encàrrec de gestió per una d'aquestes dues raons o per totes dues, la LRJSP remet a la LCSP.

67. La regulació vigent ha reduït de manera considerable el marge per fer encàrrecs de gestió. No obstant això, és possible trobar exemples d'encàrrecs fets d'acord amb el marc legal vigent. Així, per exemple, és habitual que les **universitats públiques** articulin un **encàrrec de gestió** amb l'organisme autònom Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació (**ANECA**) de l'Administració General de l'Estat amb la finalitat que avaluï l'activitat investigadora del personal docent i investigador contractat. Es tracta d'un objecte que no és susceptible d'un contracte públic, ja que les universitats públiques requereixen un sistema d'avaluació equiparable al que duu a terme l'ANECA per al personal funcionari.

68. La LCSP preveu la possibilitat que una entitat del sector públic vulgui encomanar prestacions pròpies dels contractes públics a una altra entitat del sector públic, amb naturalesa tant juridicopública com juridicoprivada, a canvi d'una compensació tarifària. Es tracta de contractes publicopúblics, des de la perspectiva del dret europeu, que s'exclouen del deure de licitar si concorren una sèrie de condicions; es tractaria de fórmules de **cooperació vertical**. Per diferenciar aquesta tècnica dels encàrrecs de gestió, el legislador es refereix a **encàrrecs a mitjans propis**. A diferència dels convenis, que s'excloïen de l'àmbit d'aplicació de la LCSP, els encàrrecs a mitjans propis, encara que no se sotmeten a les regles de licitació, sí que s'inclouen en l'àmbit d'aplicació de la LCSP, que els regula de manera detallada en els articles 32 i 33 LCSP, per donar compliment a les exigències del dret europeu.

L'article 32 LCSP es refereix als encàrrecs fets per poders adjudicadors, i l'article 33 LCSP, als encàrrecs que fan ens del sector públic que no són poder adjudicador. En aquesta lliçó tan sols s'exposa el contingut de l'article 32 LCSP.

69. L'article 32.1 LCSP afirma que l'encàrrec que compleixi els requisits indicats no té la consideració de contracte. Sobre això, cal tenir en compte que el legislador espanyol no qüestiona aquí que es tracti d'un contracte públic des de la perspectiva del dret europeu, sinó que **no és un contracte** a l'efecte d'aplicar les **regles de licitació** previstes en la mateixa LCSP.

70. Perquè un poder adjudicador pugui fer un encàrrec a una altra entitat de manera directa, sense necessitat de licitar, l'entitat que rep l'encàrrec ha de complir cumulativament una sèrie de requisits, que la converteixen en mitjà propi. El dret europeu exigeix tres condicions, que s'han plasmat en la legislació interna de la manera següent (art. 32.2 LCSP): *a*) el poder adjudicador exerceix sobre l'entitat un **control, directe o indirecte, anàleg** al que tindria sobre els seus propis serveis o unitats, que ha de suposar una influència decisiva sobre els seus objectius estratègics i decisions significatives; *b*) **més del 80 % de les activitats** de l'entitat controlada s'ha de fer en l'exercici de les comeses confiades pel poder adjudicador que la controla —es pren com a referència l'activitat dels tres exercicis anteriors a la formalització de l'encàrrec—; i *c*) si l'ens té naturalesa juridicoprivada, la totalitat del seu capital o patrimoni ha de ser de **titularitat pública**, i no hi pot haver cap participació privada. A més, el legislador hi afegeix l'exigència que els estatuts o l'acte de creació de l'entitat reconeguin la condició de mitjà propi (art. 32.2 *d*) LCSP) (NOGUERA, 2024).

71. La interpretació dels requisits per ser considerat mitjà propi dona lloc a nombrosos problemes en la pràctica. En la jurisprudència del TJUE és possible trobar interessants pronunciaments. Així, per exemple, sobre el criteri del control anàleg, s'apunta a la necessitat d'analitzar si l'entitat té o no **vocació de mercat** (STJUE de 10 de setembre de 2009, Sea, C-573/07, ECLI:EU:C:2009:605), a l'amplitud de l'**objecte social** (STJUE de 13 d'octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03, ECLI:EU:C:2005:605) o al control que s'exerceix pels **òrgans de gestió** de l'entitat (STJUE de 18 de novembre de 1999, Teckal Srl i Comune di Viano i un altre, C-107/98, U:C:1999:562). D'altra banda, respecte del còmput del **80 % de l'activitat**, es van establir criteris específics per als casos de grups d'empreses públiques (STJUE de 15 de gener de 2026, *AVR-Afvalverwerking*, C-692/23, ECLI:EU:C:2026:4).

72. Fer encàrrecs a mitjans propis sol tenir sentit descendent, com s'ha vist: l'ens que controla el mitjà propi li fa l'encàrrec, que és d'execució obligatòria. No obstant això, la llei també preveu els **encàrrecs ascendents**, en els quals el mitjà propi encarrega dur a terme una prestació a l'entitat que el controla; i també els **encàrrecs horitzontals**, entre entitats que tenen la condició de mitjà propi respecte de la mateixa entitat matriu (art. 32.3 LCSP) —per exemple, un ajuntament pot tenir dues societats públiques que compleixen les condicions de mitjà propi: entre elles es podrien fer encàrrecs de manera directa, sense necessitat de licitar. En la mateixa línia, són possibles **encàrrecs a mitjans propis conjunts**, és a dir, entitats controlades per diversos ens del sector públic (art. 32.4 LCSP) —un exemple típic és l'Empresa de Transformació Agrària, SA, SME, MP (TRAGSA), que controlen conjuntament l'Estat, les comunitats autònomes, Ceuta i Melilla, i un bon nombre de diputacions provincials, cabildos insulars i consells insulars. Sobre aquesta última modalitat de mitjà propi s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en diverses sentències (STS 3898/2024, de 4 de juliol de 2024, ECLI:EU:TS:2024:3898; STS 5455/2025, d'1 de desembre de 2025, ECLI:EU:TS:2025:5455; i STS 734/2026, de 10 de febrer de 2026, ECLI:EU:TS:2026:734).

73. Vistes les exigències perquè sigui considerat mitjà propi, es pot concloure amb facilitat que les entitats que tinguin el caràcter de mitjà propi compleixen també necessàriament els requisits per tenir

la **condició de poder adjudicador**. Així, s'han de sotmetre a les regles de la LCSP quan subscriguin contractes amb tercers en el mercat (art. 32.7 a) LCSP).

4. ELEMENTS ESTRUCTURALS DELS CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC

4.1. Parts en el contracte

74. En un moment anterior s'ha fet referència als tipus d'entitats que se sotmeten a les regles de la LCSP (*supra* § 19.48 i següents). Ara és necessari determinar quin òrgan té la competència per contractar en cada entitat. Les normes legals o reglamentàries atribueixen la competència per contractar als **òrgans de contractació**, unipersonals o col·legiats, de les diferents entitats del sector públic. Aquests òrgans de contractació tramiten, si escau, els procediments d'adjudicació oportuns i subscriuen els contractes de la persona jurídica en la qual s'integren. Per descomptat, la competència per contractar es pot delegar o desconcentrar (*supra* § 8.58-59), d'acord amb les normes aplicables en cada cas, en atenció a la naturalesa de l'entitat contractant (art. 61 LCSP). A més, en cada contracte que subscrigui, l'òrgan de contractació ha de designar un **responsable del contracte** —una persona física dins de l'organització o un tercer contractat a l'efecte, mitjançant un contracte públic—, que s'ha d'encarregar de supervisar-ne l'execució, adoptar les decisions i dictar les instruccions oportunes per a assegurar que la prestació es duu a terme correctament (art. 62 LCSP).

75. Per exemple, en un municipi de règim comú (supra § 11.9) l'òrgan de contractació és l'**alcalde**, el **ple** o la **junta de govern local** tenint en compte el tipus de contracte, el valor estimat que té i la durada. Si es tracta d'un municipi de gran població, com és el cas de València, l'òrgan de contractació és sempre la junta de govern local (DA 2a LCSP). En el cas de les societats mercantils públiques, l'òrgan de contractació pot ser, per exemple, el **consell d'administració**, el **gerent** o altre òrgan constituït a aquest efecte, depenent del valor estimat del contracte i de la durada que té.

76. A fi d'evitar situacions de frau i corrupció, la llei obliga els òrgans de contractació a adoptar les mesures necessàries per evitar els **conflictes d'interessos**. Aquests conflictes es produeixen quan es donen circumstàncies que poden comprometre la imparcialitat i independència del personal de l'òrgan de contractació (art. 64 LCSP). En aquests casos, s'han d'adoptar les mesures necessàries per garantir la transparència i la igualtat i evitar restriccions en la competència. Les oficines i agències antifrau de les diferents administracions compleixen una important funció en aquest àmbit.

77. Cada òrgan de contractació ha de disposar d'un **perfil de contractant**, que ha de difondre a internet per assegurar la transparència i l'accés públic a la informació i els documents relatius a la seva activitat contractual, la publicació de la qual es prescriu en la llei (art. 63 LCSP); sense perjudici que en els portals de transparència respectius també s'ofereixi la informació oportuna sobre la contractació pública de l'entitat de què es tracti (*infra* § 28.40 s.). Els perfils de contractant de les entitats del sector públic estatal s'han d'allotjar obligatòriament en la **plataforma de contrac-**

tació del sector públic. En el cas de les entitats del sector públic autonòmic i local, els seus perfils de contractant s'han d'allotjar en plataformes de contractació similars o directament en la plataforma de contractació del sector públic de l'Estat (art. 347 LCSP).

78. Una vegada determinades les característiques de la part que contracta en el sector públic, és moment de centrar-se en les característiques dels operadors econòmics o empresaris, en la terminologia de la LCSP. L'article 65 LCSP regula les **condicions d'aptitud** dels empresaris: només poden contractar amb el sector públic persones físiques o jurídiques, espanyoles o estrangeres, que tinguin plena capacitat d'obrar, tinguin l'habilitació empresarial o professional exigible per dur a terme les prestacions objecte del contracte —per exemple, l'habilitació per exercir com a advocat en un contracte de serveis de representació en judici—, no es trobin incurses en la prohibició de contractar, i acreditin la solvència econòmica i financera, tècnica o professional. L'acreditació d'aquestes condicions d'aptitud es regula de manera detallada en la llei (art. 84-97 LCSP). A més, segons els casos, és possible que hagin d'estar classificades degudament, d'acord amb el que preveuen els articles 77-83 LCSP.

79. Les **prohibicions de contractar** són circumstàncies previstes en la llei que impedeixen que un empresari contracti amb el sector públic. Es refereixen a situacions greus com, per exemple, haver estat condemnat per sentència ferma per delictes greus (terrorisme, corrupció, suborn, etc.); haver sol·licitat la declaració de concurs voluntari; o no trobar-se al corrent de les obligacions tributàries o de la Seguretat Social. També es poden vincular a un comportament inadequat en licitacions prèvies, com retirar indegudament una proposició o candidatura, no haver formalitzat el contracte per una causa imputable al mateix adjudicatari, o haver incomplert condicions especials d'execució (art. 71 LCSP). Depenent de la causa concreta, la prohibició de contractar la pot declarar l'òrgan judicial en una sentència ferma, l'òrgan de contractació, el ministre competent en l'Estat i l'òrgan competent en les comunitats autònomes. Així, per exemple, quan la prohibició s'origina en una sanció ferma per falsejament de la competència, la prohició de contracta la imposa l'autoritat de competència o l'òrgan de contractació, segons els casos (STS 178/2026, de 26 de enero de 2026, ECLI:EU:TS:2026:178). Si l'entitat contractant no és una administració pública, la prohibició de contractar la declara l'òrgan competent de l'Administració a la qual estigui vinculada (art. 72 LCSP). L'abast de la prohibició es determina d'acord amb el principi de proporcionalitat tenint en compte les circumstàncies de cada cas, en virtut del que disposa l'article 73 LCSP (STS 783/2026, de 18 de febrero de 2026, ECLI:EU:TS:2026:783).

80. La **solvència** es refereix a les condicions mínimes que ha de complir un operador econòmic per dur a terme adequadament la prestació que és objecte del contracte. Ha de disposar de mitjans econòmics i financers, professionals i tècnics suficients per executar el contracte en cas de resultar adjudicatari (art. 74 LCSP). Els criteris que permeten mesurar la solvència es precisen en els plecs i s'han de proporcionar en l'objecte del contracte —aquesta qüestió es desenvoluparà més endavant (*infra* § 19.99). Per descomptat, és possible que la solvència —sempre que s'acrediti una solvència mínima— s'**integri amb mitjans externs**, per exemple, gràcies a la col·laboració d'altres entitats, sempre que s'acrediti que, efectivament, es disposarà d'aquesta solvència durant l'execució del contracte i que l'entitat o les entitats amb les quals es col·labori no es trobin incurses en la prohibició de contractar (art. 75 LCSP). En aquesta línia, a vegades els operadors constitueixen **unions d'empresaris**, conegudes com a UTE (unions temporals d'empreses), per concórrer a les licitacions de manera conjunta (art. 69 LCSP).

4.2. Necessitat i objecte del contracte

81. Per subscriure un contracte en el marc de la LCSP, les entitats del sector públic han d'identificar de manera precisa una **necessitat** vinculada a la seva activitat institucional, que constitueix l'objecte del contracte (art. 28 LCSP). Aquest objecte ha de ser determinat, i no es pot fraccionar per disminuir-ne la quantia i eludir les exigències d'adjudicació que preveu la llei (*infra* § 19.113 i següents). Ara bé, tret que es motivi adequadament, el contracte s'ha de **dividir en lots**, la realització dels quals ha de poder ser independent. D'aquesta manera, es facilita a les pimes l'accés a la contractació pública. En cada lot s'ha de subscriure un contracte, malgrat que, per determinar les normes de publicitat i de procediment d'adjudicació, s'ha de tenir en compte el **valor acumulat** de tots els lots (art. 99 LCSP).

82. Per exemple, en un contracte que licita un ajuntament per a la recollida de residus sòlids urbans, no cal fraccionar el contracte fent-ne un cada sis mesos perquè tinguin menys rellevància econòmica i es puguin adjudicar de manera directa o amb procediments més senzills. Cal identificar la necessitat en conjunt, que és la recollida de residus sòlids a tot el municipi de manera continuada per satisfer les exigències que imposa la legislació de règim local. Ara bé, la prestació s'ha de dur a terme de manera independent per **lots**. Aquests lots es podrien correspondre amb els districtes de la ciutat, amb els barris o amb un altre criteri raonable en atenció a les necessitats del servei. D'aquesta manera, empreses de mida inferior podrien competir per a dur a terme la prestació en cadascun dels lots, ja que probablement no tindrien la solvència necessària per executar un contracte que no es dividís en lots (DÍEZ, 2023).

83. El **termini de durada** dels contractes depèn del tipus de contracte i de la forma de finançament —com a regla general, cinc anys com a màxim per a contractes de subministrament i serveis, incloent-hi possibles pròrrogues, i el temps necessari per recuperar les inversions en les concessions d'obres i serveis, amb uns límits màxims fixats en la llei tenint en compte l'objecte del contracte (art. 29.4 i 6 LCSP). A més, la llei imposa que periòdicament es licitin els contractes amb la finalitat d'obrir la competència en el mercat (art. 29.1 LCSP). El contracte pot preveure una o diverses **pròrrogues**, que ha d'acordar l'òrgan de contractació i és obligatòria per al contractista, si es preavisa amb un mínim de dos mesos d'antelació a la finalització de la durada del contracte, llevat que el plec estableixi un termini superior. En cap cas, no és possible la pròrroga per consentiment tàcit de les parts; en la realitat aquesta pràctica ha donat lloc a nombrosos problemes jurídics (AGUADO, 2017). Durant el període de pròrroga les característiques del contracte es mantenen inalterables, sense perjudici que es puguin introduir modificacions d'acord amb el règim legal previst (*infra* § 19.128).

84. L'art. 29.4 LCSP preveu una **pròrroga *ex lege*** dels contractes per garantir la **continuïtat** de la prestació, sempre que hi hagi raons d'interès públic. Per exemple: en un contracte que tingui per objecte la recollida de residus sòlids urbans que acabarà sense que pugui adjudicar a temps un nou contracte. Aquesta pròrroga legal té un període màxim de nou mesos. Perquè s'activi, és necessari que tres mesos abans que acabi el contracte originari es publiqui un anunci de licitació per obrir un procediment d'adjudicació del nou contracte i que el nou contracte no es pugui adjudicar per esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació.

4.3. Pressupost base de licitació, valor estimat i preu del contracte

85. Una vegada que s'ha determinat l'objecte del contracte, l'òrgan de contractació pot calcular el **pressupost base de licitació**. Aquest concepte es refereix al límit de despesa que pot comprometre l'òrgan de contractació; és un concepte de naturalesa pressupostària. S'ha de calcular d'acord amb els preus de mercat —desglossant en el plec els costos directes i indirectes i altres despeses— i ha d'incloure l'IVA, com a regla general (art. 100 LCSP). També s'hi han d'incloure tots els lots. Això no obstant, no es prenen com a referència les possibles pròrrogues i les modificacions previstes.

86. El pressupost base de licitació es diferencia del **valor estimat** (VEC) del contracte. En la llei el valor estimat es pren com a referència per establir llindars econòmics que diferencien entre contractes harmonitzats i no harmonitzats, permeten utilitzar determinats procediments d'adjudicació o obren una via de recurs concreta. Aquest concepte està lligat a la garantia de la competència en el mercat. Els operadors econòmics interessats han de poder calcular quin serà el volum econòmic del contracte en conjunt per formular les seves ofertes. Per aquest motiu, en el càlcul del valor estimat s'exclou l'IVA, es prenen com a referència tots els lots del contracte, i s'hi inclouen conceptes com les possibles pròrrogues del contracte i els modificats previstos en els plecs (art. 101 LCSP) (MOREO, 2024).

87. Una vegada adjudicat el contracte, s'ha de determinar el **preu** del contracte, d'acord amb l'oferta que ha presentat l'adjudicatari i que ha d'incloure l'IVA, si escau. El preu ha de ser cert i s'ha d'abonar d'acord amb els pactes i en funció de la prestació executada efectivament (art. 102 LCSP). Es pot fixar a tant alçat per al conjunt de les prestacions o es pot formular per preus unitaris, referits als components de la prestació o les unitats que es lliurin —per exemple, en un contracte de compra de combustible per a calefacció d'edificis públics, es pot fixar el preu en atenció a la unitat (preu per litre). A més, en els plecs contractuals es pot fixar la forma de **revisió de preus** conforme al que estableix la llei (art. 103-105 LCSP).

4.4. Garanties

88. La LCSP preveu la possibilitat que els òrgans de contractació exigeixin garanties als licitadors. Amb aquestes garanties es busca equilibrar els costos derivats del procediment d'adjudicació, per evitar que esdevingui inútil. Hi ha dos tipus possibles de garanties: provisional i definitiva. La **garantia provisional** s'exigeix als participants en la licitació per respondre del manteniment de les ofertes presentades fins al perfeccionament del contracte. Les administracions només poden exigir-la de manera excepcional i motivada, dins dels límits quantitatius establerts legalment (art. 106 LCSP). La **garantia definitiva** s'exigeix únicament als licitadors que hagin presentat la millor oferta, una vegada tramitat el procediment d'adjudicació. Aquesta garantia respon de l'execució correcta de la prestació objecte del contracte. També té límits quantitatius establerts en la llei (art. 107 LCSP). En tots dos casos —garantia provisional i garantia

definitiva—, el règim aplicable als ens que no són Administració pública és més flexible que en el cas de les administracions públiques (art. 114 LCSP).

89. En paral·lel a la constitució de garanties pels licitadors o adjudicataris, la llei preveu **deures indemnitzatoris** de l'Administració. D'aquesta manera, en el cas que l'òrgan de contractació **cancel·li una licitació** en curs abans de la formalització del contracte —decisió de no adjudicar o desistiment (art. 152 LCSP)—, els participants tenen dret a una indemnització per les despeses de preparació i participació en el procediment (art. 152.2 LCSP). Així mateix, quan s'hagi de **suspendre** l'execució d'un contracte, es preveuen indemnitzacions a favor del contractista (art. 208 LCSP). El mateix succeeix en determinats casos en què s'hagi de **resoldre** el contracte per causes imputables a l'òrgan de contractació, com la impossibilitat de modificar el contracte (arts. 211 g) i 213.4 LCSP).

5. LA VIDA DEL CONTRACTE PÚBLIC

90. Una vegada exposats els elements estructurals dels contractes, cal atendre la regulació legal de la vida del contracte, que s'articula en diverses fases: preparació, adjudicació i formalització, i efectes, compliment i extinció. El règim jurídic aplicable depèn del tipus d'entitat contractant, de l'objecte del contracte i del seu valor estimat, fonamentalment. Sobre aquest tema, cal tenir en compte que s'estableixen regles diferenciades tant per a l'adjudicació com, especialment, en la fase d'execució. Per aquest motiu, quan se subscriu un **contracte mixt**, que incorpora prestacions de diferents tipus contractuals, s'estableix un règim *ad hoc*. Si és un contracte mixt amb prestacions d'obres, subministraments o serveis, s'ha d'adjudicar d'acord amb les regles de la prestació principal (art. 18.1 *a*) LCSP). Si s'introdueixen prestacions de contractes i de contractes de concessió, es preveuen regles especials (art. 18.1 *b*) LCSP).

91. L'aplicació adequada de la llei per ordenar la contractació del sector públic requereix una bona programació i dotació de mitjans per part de l'entitat contractant. Es tracta d'un règim jurídic complex, l'aplicació del qual exigeix un alt grau d'especialització. Per aquest motiu, es preveu que les entitats del sector públic elaborin un **pla de contractació**, amb caràcter anual o pluriennal, que reculli, com a mínim, els contractes harmonitzats (art. 28.4 LCSP).

92. Les entitats contractants poden fer **consultes preliminars del mercat** per dur a terme estudis de mercat i consultar els operadors econòmics amb la finalitat de preparar correctament la licitació. En aquests casos, la llei preveu una sèrie de límits per evitar que, per aquesta via, es puguin distorsionar les regles de la competència, per afavorir en un moment posterior els operadors econòmics que hagin participat en les consultes (art. 70 i 115 LCSP). Al costat d'aquesta mena de consultes és possible contactar amb els operadors econòmics per altres vies més flexibles i informals, sempre que es prenguin mesures per no alterar la competència.

5.1. Preparació

5.1.1. Expedient de contractació

93. La subscripció de contractes públics requereix tramitar un expedient, que inicia l'òrgan de contractació en motivar la **necessitat** del contracte. A l'expedient,

s'hi incorporen els **plecs de clàusules administratives particulars (PCAP)** i els **plecs de prescripcions tècniques particulars (PPT)** que han de regir el contracte i que vinculen les parts (COLÁS, 2024). En l'expedient s'han de justificar diferents aspectes, com l'elecció del procediment d'adjudicació, els criteris de solvència exigits, els criteris d'adjudicació i les condicions especials d'execució, el valor estimat del contracte i la necessitat del contracte (art. 116.4 LCSP). També forma part de l'expedient el **certificat d'existència de crèdit**, que és un requisit essencial de la preparació, l'absència del qual determina la nul·litat del contracte (art. 39.2 *b*) LCSP). Quan s'ha completat l'expedient, l'òrgan de contractació dicta una resolució que aprova l'expedient i disposa l'obertura del procediment d'adjudicació. Aquesta resolució s'ha de publicar en el perfil de contractant (art. 117 LCSP).

94. Juntament amb la tramitació ordinària de l'expedient, el legislador en preveu la **tramitació urgent** quan el contracte respon a una necessitat inajornable o l'adjudicació s'ha d'accelerar per raons d'interès públic. La utilització d'aquesta modalitat de tramitació s'ha de motivar adequadament. L'expedient urgent es tramita de la mateixa manera que un expedient ordinari, però es dona preferència en la seva tramitació i es redueixen els terminis (art. 119 LCSP).

95. La LCSP preveu també un règim de **tramitació d'emergència**, que es pot utilitzar quan s'hagi d'actuar immediatament a causa d'esdeveniments catastròfics o situacions que comportin un perill greu o necessitats que afectin la defensa nacional (art. 120 LCSP) —durant la pandèmia de la COVID-19 o la DANA de València de 2024 es va emprar aquesta via per contractar subministraments, fonamentalment, però també serveis i, en menor grau, obres. En aquests casos, no es tramita un expedient de contractació i és possible contractar lliurement, sense subjectar-se als requisits legals, fins i tot pel que fa a l'existència de crèdit suficient. És necessari, això sí, que l'objecte del contracte estigui vinculat directament a la situació excepcional i que l'execució s'iniciï en el termini màxim d'un mes. Aquest és l'únic supòsit en què la llei preveu la **contractació verbal** (art. 37.1 LCSP), sense perjudici que, amb posterioritat, s'hagi de fer un control exhaustiu d'aquests contractes. L'abril de 2025 la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat va publicar una recomanació amb els criteris que cal aplicar i comprovar en aquest tipus de contractes.

96. Dins de l'expedient, cal prestar una atenció especial als PCAP i als PPT. Els **PCAP** són el document que dissenya els criteris de solvència i d'adjudicació del contracte, les condicions especials d'execució, i també els pactes i condicions que defineixen els drets i les obligacions de les parts. Conté les clàusules que han de formar part del contracte i, per aquest motiu, es denomina habitualment la **llei del contracte**. Els **PPT** defineixen la prestació que és objecte del contracte, i n'especifiquen la qualitat i les condicions socials i ambientals, si escau (art. 124 LCSP). Concreten, per exemple, quins mitjans personals, materials o tecnològics requereix el fet de dur a terme la prestació —així, en un contracte de serveis de vigilància i seguretat es determina en quin horari hi ha d'haver vigilants amb arma o sense en determinats espais dels edificis públics, i el mínim de voltes de control que s'han de fer. En aquesta descripció de la prestació requerida cal assegurar la **igualtat** i no crear obstacles injustificats a la **competència** (art. 126 LCSP). Sobre la base dels plecs, els interessats poden formular les seves ofertes. Una vegada que els aprova l'òrgan de contractació, com a part de l'expedient, només es poden modificar per error material, de fet o aritmètic. Si fos necessari modificar-los, s'haurien de retrotreure actuacions. Encara més: si els plecs continguessin determinacions il·legals, s'hauria de cancel·lar la licitació (art. 122 i 124

LCSP). La presentació de proposicions per part dels licitadors suposa l'**acceptació incondicionada** de les clàusules o condicions previstes en els plecs (art. 139.1 LCSP).

97. Les prescripcions tècniques no poden definir l'objecte del contracte incomplint els principis generals de la contractació. Això és el que succeïa en un contracte de prestació de serveis de salut licitat pel Govern basc en què s'exigia com a prescripció tècnica que les prestacions mèdiques —procediments quirúrgics d'oftalmologia— les efectuessin centres hospitalaris privats situats exclusivament al terme municipal de Bilbao. El TJUE va considerar que aquesta exigència exclou automàticament els licitadors que no la satisfan i és contrària als principis d'igualtat i no-discriminació (STJUE de 22 d'octubre de 2015, *Grupo Hospitalario Quirón*, C-552/13, ECLI:EU:C:2015:713).

98. El legislador preveu la possibilitat que les administracions territorials o generals aprovin **plecs de clàusules administratives generals** (art. 121 LCSP) i **plecs de prescripcions tècniques generals** (art. 123 LCSP), que servirien de referència per aprovar PCAP i PPT per a tots els contractes amb un objecte anàleg. Per exemple: el Decret 3854/1970, de 31 de desembre, pel qual s'aprova el plec de clàusules administratives generals per a la contractació d'obres de l'Estat. En la pràctica, se'n discuteix la possible **naturalesa reglamentària** (GARCÍA, 2022, 71 i següents).

5.1.2. Criteris de solvència i criteris d'adjudicació

99. Els PCAP concreten els **criteris de solvència** i els criteris d'adjudicació. És important diferenciar-los tots dos. Els primers es refereixen als requisits que han de complir tots els operadors econòmics interessats en el contracte. Es refereixen a la solvència econòmica i financera, tècnica i professional que requereix l'execució del contracte, en cas de ser adjudicatari. No permeten comparar entre licitadors, sinó que estableixen les condicions idònies i necessàries perquè el contracte s'executi correctament. És important que aquests criteris siguin **proporcionats** i que estiguin **vinculats a l'objecte del contracte**, a fi de no restringir la competència de manera inadequada i assegurar que la prestació es duu a terme correctament.

100. La selecció i concreció dels **criteris d'adjudicació** o criteris de valoració de les ofertes constitueix una de les decisions més rellevants en el disseny d'una licitació. A través d'aquests criteris se selecciona l'oferta més avantatjosa econòmicament, entesa com l'oferta que presenta una relació qualitat-preu millor, i es garanteix el compliment dels principis lligats a la contractació pública. L'òrgan de contractació s'**autovincula** quan fixa els criteris d'adjudicació, en assumir que en el moment de valorar les ofertes únicament pot tenir en compte aquests criteris i no d'altres (STJUE de 20 de setembre de 1988, *Beentjes*, C-31/87, ECLI:EU:C:1988:422). Aquests criteris han de complir una sèrie de condicions en tot cas (art. 145.5 LCSP): estar **vinculats a l'objecte del contracte**, formular-se de manera **objectiva** i permetre la **comparació** entre les ofertes.

101. Hi ha diferents tipus de criteris d'adjudicació en funció del caràcter. Poden ser **criteris econòmics** i qualitatius —relacionats amb els costos i amb la qualitat de la prestació; per exemple, el servei d'atenció postvenda en un contracte de subministrament— o **criteris no econòmics** —lligats, per exemple, a l'estabilitat en l'ocupació o a l'eficiència energètica. En tots dos casos, és possible configurar els criteris de manera que siguin susceptibles d'**aplicació automàtica** (per exemple, perquè es poden

aplicar amb referència a fórmules matemàtiques) o que requereixin fer un **judici de valor** (perquè exigeixen valorar aspectes substantius, com, per exemple, un criteri que es refereix a la manera d'abordar aspectes crítics en l'execució del contracte). Els primers se solen denominar habitualment "criteris objectius" i els segons, "criteris subjectius". La llei incentiva que s'utilitzi una **pluralitat de criteris** d'adjudicació, malgrat que, si se n'utilitza només un, ha d'estar relacionat amb els costos (art. 145.1 i 146.1 LCSP). És més, es preveuen alguns casos en els quals obligatòriament s'ha d'aplicar més d'un criteri d'adjudicació (art. 145.3 LCSP).

102. Quan s'empra una pluralitat de criteris, en els PCAP s'ha d'establir la **ponderació** que s'atribueix a cada criteri d'adjudicació o enumerar-los per ordre decreixent d'importància (art. 146.3 LCSP). Per exemple, cal assenyalar una puntuació total màxima de fins a 100 punts i precisar els punts màxims que s'atribueixen a cada criteri. A més, la llei estableix que s'ha de donar **preponderància** als criteris susceptibles d'aplicació **automàtica** a través de fórmules (art. 146.2 LCSP). En els plecs es poden preveure **criteris de desempat** d'acord amb el que estableix l'article 147 LCSP. Aquest mateix precepte preveu criteris de desempat, que regeixen en el cas que no hi hagi previsió en els plecs; per exemple, percentatge de treballadors amb discapacitat o en situació d'exclusió social en la plantilla de cadascuna de les empreses.

5.1.3. Condicions especials d'execució

103. Les **condicions especials d'execució** també es preveuen en els plecs contractuals. Tenen una funció diferent de l'assenyalada per als criteris de solvència i d'adjudicació. Les condicions especials d'execució són obligacions que ha de complir el licitador que resulti **adjudicatari** del contracte. Per tant, no serveixen per comparar entre ofertes, ni estableixen un mínim de solvència que n'asseguri l'execució correcta. Al·ludeixen a exigències que s'han de complir en l'execució del contracte, com la satisfacció de condicions de caràcter social, laboral i mediambiental, en els termes que especifica l'art. 202 LCSP. L'incompliment d'aquestes condicions pot donar lloc a la imposició de **penalitats** (art. 192.1 LCSP) i, fins i tot, pot estar lligat a la **resolució** del contracte —si es consideren condicions essencials (art. 211.1 f) LCSP)— o a la imposició d'una **prohibició de contractar** (art. 71.2 c) LCSP), en els termes establerts en el contracte d'acord amb les previsions legals.

104. Com a regla general, els criteris relatius a l'**arrelament territorial** d'una empresa no es poden utilitzar com a criteri de solvència o d'adjudicació, perquè introduirien un component discriminatori respecte dels operadors econòmics que no estan situats en el territori de l'entitat contractant. Es pot pensar, per exemple, en un criteri d'adjudicació que atorgui més punts a l'oferta que ha presentat una empresa que té la seu en el terme municipal de l'entitat contractant. Ara bé, aquests criteris poden tenir sentit com a condicions especials d'execució si són proporcionats i estan vinculats amb l'objecte del contracte.

105. Per exemple, en un **contracte de teleassistència domiciliària** es va considerar conforme a dret una condició especial d'execució segons la qual el centre d'atenció als usuaris 24 hores havia d'estar situat en l'àmbit de la comunitat autònoma de Cantàbria. Es va justificar en el fet que els treballadors havien de conèixer i estar familiaritzats amb el conjunt del sistema de serveis socials, que és de competència autonòmica (Resolució del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals 406/2019, de 17 d'abril). Per contra, en un contracte de **serveis de vigilància i seguretat** licitat per la Inspecció de Tre-

ball i Seguretat social es va considerar desproporcionat que en les prescripcions tècniques s'exigís disposar d'una oficina o representació permanent en cadascuna de les illes en les quals es prestava el servei (Resolució del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals, 140/2020, de 30 de gener).

5.1.4. Clàusules socials, laborals i mediambientals

106. S'ha assenyalat anteriorment la importància de la contractació estratègica (*supra* § 19.7). L'òrgan de contractació ha de vetllar per introduir criteris socials, laborals o mediambientals que, en tot cas, han d'estar vinculats amb l'objecte del contracte. Aquests criteris es poden projectar en la mateixa manera de descriure l'objecte del contracte; es poden configurar com a criteri de solvència (art. 86 i següents LCSP) o com a criteri d'adjudicació (art. 145.2 LCSP). La llei només imposa que en cada contracte s'estableixi una condició especial d'execució d'aquest tipus (art. 202 LCSP). Per guiar els òrgans de contractació, existeixen múltiples **manuals i guies de bones pràctiques**, en l'àmbit tant europeu com intern. En qualsevol cas, és important que l'òrgan de contractació pugui comprovar el **compliment efectiu** dels criteris d'aquest tipus.

107. En la pràctica, la configuració de criteris estratègics com a **criteris d'adjudicació** és molt problemàtica, ja que no sempre és fàcil establir el **vincle amb l'objecte del contracte**. Així, sembla possible establir en un contracte de subministrament i manteniment de màquines de cafè un criteri d'adjudicació relatiu al fet que el cafè i el te han de procedir del comerç just o d'agricultura ecològica (STJUE de 10 de maig de 2012, *Comissió c. Països Baixos*, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284). Així mateix, s'admet que un criteri d'adjudicació es refereixi a l'increment salarial del personal que executa el contracte per sobre del que estableix el conveni sectorial quan es tracta d'un contracte de serveis d'assistència social sense allotjament (STJUE de 5 de març de 2026, C-120/24, ECLI:EU:C:2026:145).

5.2. Adjudicació i formalització

108. La fase de preparació dels contractes acaba amb l'aprovació de l'expedient i l'inici del procediment d'adjudicació (art. 117 LCSP). En alguns casos, es permet l'adjudicació directa sense licitació prèvia, malgrat que el que és habitual és que es tramiti algun dels procediments que s'exposen seguidament.

5.2.1. Adjudicació directa

109. Excepcionalment, l'adjudicació dels contractes públics es pot fer de manera directa, és a dir, sense obrir un procediment competitiu previ. El cas paradigmàtic és el dels denominats **contractes menors**. A causa del valor estimat d'aquests contractes, tenen poc impacte en el mercat i es poden adjudicar, sense necessitat d'elaborar plecs. Es tracta d'una regla *de minimis*, ja que els beneficis derivats de la licitació probablement no superarien els costos que comporta el procediment, tant per a l'entitat contractant com per als operadors econòmics. En aquests supòsits, les administracions públiques han de tramitar un expedient, en els termes que estableix l'art. 118 LCSP i publicar periòdicament els contractes subscrits per aquesta via (art.

63.4 LCSP). També els PANAP i els ens del sector públic que no són poder adjudicador poden adjudicar directament aquests contractes. Els **llindars** vigents per a l'adjudicació directa són: valor estimat inferior a 40.000 euros en els contractes d'obres i valor estimat inferior a 15.000 euros en els contractes de subministrament i serveis (art. 118.1, 318 *a*) i 321.2 *a*) LCSP).

110. Com a excepció als llindars assenyalats, es poden adjudicar directament els contractes de subministrament o serveis de valor estimat igual o inferior a 50.000 euros que subscriguin els agents públics del sistema espanyol de **ciència, tecnologia i innovació**, sempre que no es destinin a serveis generals i d'infraestructura —és a dir, necessitats habituals per fer les seves funcions (DA 54a LCSP).

111. Els contractes menors no poden ser una via per **fraccionar l'objecte del contracte** i evitar la tramitació del procediment d'adjudicació corresponent (art. 99.2 LCSP). Així, per exemple, seria adequat subscriure un contracte menor per obtenir un dictamen jurídic en un supòsit puntual d'especial complexitat, però no es podrien subscriure contractes menors successius per contractar un assessorament jurídic continuat per al funcionament ordinari de l'entitat contractant, per exemple, en matèria laboral o tributària. En aquest últim cas, seria necessari licitar el contracte (DÍEZ, 2023).

112. La LCSP preveu altres supòsits d'adjudicació directa al costat dels contractes menors. Així, la contractació d'**activitats docents** en centres del sector públic (cursos de formació, seminaris, conferències, etc.) que facin directament persones físiques es pot articular sense aplicar les regles de preparació i d'adjudicació de la llei. N'hi ha prou que se'n faci un nomenament d'acord amb l'art. 310 LCSP. En el mateix sentit, es preveu que en els contractes d'**assistència sanitària** en supòsits d'**urgència** i amb valor estimat inferior a 30.000 euros no s'apliquin les regles de preparació i d'adjudicació de la Llei (art. 131.4 LCSP). També cal adjudicar directament, seguint les regles dels contractes menors, els **contractes de subscripció a revistes, altres publicacions i bases de dades**, sempre que no tinguin caràcter harmonitzat (DA 9a LCSP).

5.2.2. Procediments d'adjudicació

113. La llei preveu diversos tipus de procediments d'adjudicació dels contractes públics, amb independència de l'objecte. El procediment obert i el procediment restringit són **procediments ordinaris**, en la mesura en què es poden utilitzar en qualsevol contracte sense necessitat que es doni cap circumstància particular. En cap d'aquests no és possible negociar els termes del contracte. En el **procediment obert** pot participar qualsevol licitador interessat (art. 156 LCSP). Es preveu una modalitat simplificada per a contractes per sota d'un llindar econòmic determinat (art. 159.1 LCSP) i una versió supersimplificada per a contractes que encara tinguin un valor estimat inferior (art. 159.6 LCSP). En el **procediment restringit** qualsevol empresa interessada pot presentar una sol·licitud de participació, i només han de presentar proposicions els empresaris que seleccioni l'òrgan de contractació en atenció a la seva solvència (art. 160 LCSP). Juntament amb els procediments ordinaris, hi ha **procediments extraordinaris**, que només es poden utilitzar si es donen les circumstàncies taxades que la Llei preveu. És el cas del procediment amb negociació, que té dues variants: **licitació amb negociació** i **negociat sense publicitat**; les situacions en què es poden utilitzar estan previstes en els articles 167 i 168 de la LCSP, respectivament. En tots dos casos, l'òrgan de contractació determina quins aspectes són susceptibles de negociació amb els licitadors. En la mateixa línia, el **diàleg competitiu** es pot utilitzar únicament en els casos previstos legal-

ment (art. 172.3 LCSP). Aquest procediment s'utilitza per desenvolupar a través d'un diàleg amb els candidats diverses solucions que poden servir de base per a la presentació d'ofertes.

114. Al costat d'aquests procediments, n'hi ha dos més que es poden considerar específics, perquè responen a una finalitat predefinida en la Llei. El procediment d'**associació per a la innovació** s'utilitza per al desenvolupament de productes, serveis o obres innovadors i la compra ulterior dels resultats (art. 177 LCSP). I el **concurs de projectes** s'encamina obtenir plans o projectes (sobretot d'arquitectura, urbanisme, enginyeria i processament de dades) a través d'una selecció que s'encarrega a un jurat (art. 183 LCSP).

115. En tots els procediments, excepte en el negociat sense publicitat, s'ha de publicar en el perfil de contractant un **anunci de licitació**. També s'ha de publicar en el BOE, si és una entitat del sector públic estatal, o en el DOUE, si el contracte és harmonitzat (art. 135 LCSP). L'anunci de licitació ha de tenir el contingut previst en l'annex III LCSP. Des de la data de publicació de l'anunci, l'òrgan de contractació ha de posar a disposició, per mitjans electrònics a través del perfil de contractant, els plecs i la documentació complementària; només excepcionalment es justifica no utilitzar mitjans electrònics (art. 138 LCSP). L'òrgan de contractació ha de fixar el **termini de presentació de les ofertes** o de les sol·licituds de participació tenint en compte la complexitat del contracte i els terminis mínims que fixat la Llei (art. 136 LCSP). En aquest període, els interessats han de presentar les proposicions d'acord amb el que s'estableix en els plecs. Com s'ha assenyalat anteriorment (*supra* § 19.96), la presentació d'oferta pel licitador suposa l'**acceptació incondicionada** de les clàusules i condicions, sense excepció o cap reserva (art. 139.1 LCSP).

116. La instrucció de cada procediment presenta particularitats, però es pot prendre com a referència la tramitació del **procediment obert**. En tots els casos, s'entén que la tramitació hauria de ser **electrònica**, encara que no sempre es compleix aquesta exigència en la pràctica. La documentació que acredita el compliment dels requisits previs es presenta a través d'una **declaració responsable** (art. 140 LCSP), que s'ha de presentar en un **sobre o arxiu electrònic diferent** del que conté la proposició (art. 157.1 LCSP). Si es preveu una pluralitat de criteris d'adjudicació de diferent caràcter, la proposició s'ha de presentar en **dos sobres o arxius electrònics**: un amb la documentació relativa a criteris susceptibles de judici de valor, que s'ha d'obrir primer, i un altre amb la documentació vinculada als criteris d'aplicació automàtica, que s'ha d'obrir posteriorment —d'aquesta manera, s'assegura l'objectivitat de la valoració (art. 157.2 LCSP). La **mesa de contractació**, que és l'òrgan d'assistència de l'òrgan de contractació en les administracions públiques, s'encarrega d'obrir les proposicions. Una vegada ponderats els criteris d'adjudicació prevists en els plecs, ha de formular una **proposta d'adjudicació** a l'òrgan de contractació. Acceptada la proposta per l'òrgan de contractació, s'ha de **requerir al licitador proposat** que presenti, en el termini establert, la documentació que acredita que compleix les condicions prèvies, disposa dels mitjans vinculats a l'execució del contracte i ha constituït la garantia definitiva (art. 150.2 LCSP). En

el termini de quinze dies s'ha de **notificar als licitadors** i candidats la resolució d'adjudicació (art. 151 LCSP). Sobre aquest tema, cal destacar que els terminis expressats en la LCSP, tret que es disposi una altra cosa, es refereixen a **dies naturals** (DA 12a LCSP).

117. Com a regla general, en els procediments d'adjudicació de contractes de les administracions públiques l'òrgan de contractació ha d'estar assistit necessàriament per una **mesa de contractació** (art. 326 LCSP). En la pràctica, els ens que no són Administració pública també solen nomenar un òrgan similar, encara que no se'ls exigeixi legalment. La mesa de contractació és un òrgan d'assistència tècnica especialitzada que ha de fer les tasques següents: a) qualificar la documentació acreditativa del compliment dels requisits previs; b) valorar les proposicions dels licitadors; c) proposar, si escau, la qualificació d'una oferta com a anormalment baixa —d'acord amb el que preveu l'article 149 LCSP—; i d) proposar a l'òrgan de contractació l'adjudicació del contracte a favor del licitador que ha presentat la millor oferta segons els criteris que conté el plec de clàusules administratives particulars. L'òrgan de contractació és l'encarregat de nomenar els membres de la mesa, d'acord amb els límits que estableix el legislador. La composició s'ha de publicar en el perfil de contractant de l'òrgan de contractació. La taula es compon d'un **president**, un **secretari** i els **vocals** que s'estableixin reglamentàriament. Com a regla general, el secretari ha de ser funcionari, i entre els vocals han de figurar necessàriament un funcionari amb funcions d'assessorament jurídic i un interventor —si no n'hi ha, aleshores s'hi han d'integrar persones amb funcions d'assessorament jurídic i control economicopressupostari, respectivament. Com a límit, el legislador prohibeix que participin en la mesa o emetin informes de valoració de les ofertes càrrecs públics representatius o personal eventual, o les persones que hagin participat en la redacció de la documentació tècnica del contracte. Sí que es permet que s'hi incorpori personal funcionari interí si no es disposa de funcionaris de carrera prou qualificats.

118. La regulació sobre la composició de la mesa de contractació de l'article 326 LCSP no té caràcter bàsic (DF 1a.3 LCSP), de manera que les **comunitats autònomes** poden establir regles específiques per organitzar-la. No obstant això, en el cas de les **entitats locals**, la composició de la mesa de contractació es preveu en la DA 2a.7 LCSP amb caràcter bàsic. A diferència del règim general, es permet que formin part de la mesa membres electes (regidors, diputats provincials, consellers insulars a les Illes Balears i consejeros insulares a les Canàries), sempre que no representin més d'un terç del nombre de membres de la mesa, així com les persones que han participat en la redacció de la documentació tècnica. D'aquesta manera es vol assegurar la possibilitat efectiva de constituir la mesa.

119. Per al **procediment obert simplificat** (art. 159 LCSP) es preveu una composició de la mesa més senzilla (art. 326.6 LCSP). En els casos en què es tramitin procediments de **diàleg competitiu** o d'**associació per a la innovació**, es preveu que s'incorporin a la mesa persones especialment qualificades en la matèria, nomenades per l'òrgan de contractació (art. 327 LCSP). Finalment, en els **procediments oberts o restringits** de les administracions públiques en què els criteris que depenen d'un judici de valor suposin una puntuació total superior que els criteris avaluables automàticament, es preveu el nomenament d'un **comitè d'experts** amb qualificació apropiada, que ha de tenir un mínim de tres membres, que no poden estar adscrits a l'òrgan proponent del contracte que ha d'avaluar ofertes. També es pot encomanar aquesta valoració a un organisme tècnic especialitzat, que s'ha d'identificar adequadament en els plecs (art. 146.2 a) LCSP).

5.2.3. Perfeccionament i formalització

120. El **perfeccionament** dels contractes públics adjudicats a través dels procediments previstos en la LCSP té lloc en el moment que es **formalitzen** (art. 36.1 LCSP), no de l'adjudicació —que, tradicionalment, es considerava el moment de convergència de les voluntats de les parts de subscriure el contracte. El desplaçament temporal del perfeccionament del contracte té com a finalitat assegurar que

entre l'adjudicació i la subscripció del contracte hi ha un termini suficient perquè els licitadors —als quals s'ha de notificar el resultat de la valoració de les ofertes— puguin impugnar de manera ràpida i eficaç. Aquest termini d'espera (*standstill*) es preveu en els contractes que superen certs llindars econòmics, en els quals es pot interposar un recurs especial en matèria de contractació (art. 44 LCSP). Sobre aquesta qüestió es tornarà més endavant (*infra* § 19.130 i següents). La formalització es fa en un **document administratiu**, sense perjudici que el contractista vulgui elevar-lo a escriptura pública, sempre que es faci càrrec de les despeses (art. 153 LCSP). Tant la formalització del contracte com el mateix contracte s'han de **publicar** en el perfil de contractant i en el DOUE, si el contracte és harmonitzat.

121. En el cas dels contractes menors i dels contractes basats en un acord marc o els contractes específics d'un sistema dinàmic d'adquisició (SDA), el **perfeccionament** del contracte sí que es produeix amb l'**adjudicació**, d'acord amb les regles generals del dret civil (art. 36.1 i 3 LCSP). En tots els casos, la contractació es fa per escrit. Únicament en els contractes tramitats per la via d'emergència és possible la **contractació verbal** (*supra* § 19.95).

5.2.4. Acords marc i sistemes dinàmics d'adquisició

122. Els procediments exposats es poden utilitzar per subscriure **acords marc**, que són una forma de racionalització tècnica de la contractació (art. 219 i següents LCSP). Els acords marc se subscriuen amb una o diverses empreses i fixen les condicions —fonamentalment, preu i quantitat— d'acord amb les quals s'han de subscriure els **contractes basats**, que s'adjudicaran durant un període determinat. Es pot pensar, per exemple, en un acord marc perquè una biblioteca pública adquireixi llibres. Permet seleccionar una sèrie de proveïdors amb els quals, després, s'aniran subscrivint contractes basats en els termes establerts legalment, mitjançant licitació o no (art. 221 LCSP).

123. Els **sistemes dinàmics d'adquisició** (SDA) també són una forma de racionalització tècnica de la contractació que serveix per adquirir obres, serveis i subministraments d'ús corrent. Es tramiten de manera totalment **electrònica**, amb una durada limitada, i estan oberts a qualsevol empresa que compleixi els criteris de selecció durant el període de vigència. La contractació d'un SDA es fa mitjançant les normes del **procediment restringit,** amb les particularitats previstes en l'art. 224 LCSP. Els **contractes específics** que s'adjudiquin en el marc del SDA sempre han de ser objecte de licitació (art. 226 LCSP).

5.3. Efectes, compliment i extinció

124. Després de la formalització del contracte, en comença la fase d'execució, que està regida pel que s'hi disposa en les **clàusules**, sense perjudici de les prerrogatives establertes a favor de les administracions públiques (art. 189 LCSP) i de les particulari-

tats que es projecten sobre el dret privat en el cas dels contractes que subscriuen entitats que no són Administració pública (*supra* § 19.55 i següents). A més de les normes generals per a tots els contractes, a les quals s'al·ludeix breument a continuació, la llei preveu en el **títol II del llibre II regles específiques** per a cada tipus de contracte (obres, concessió d'obres, concessió de serveis, subministrament i serveis).

5.3.1. Execució i compliment del contracte

125. En l'execució del contracte és possible que el contractista **subcontracti** part de la prestació, com a regla general. En aquests casos, la Llei estableix un règim de garanties en la subscripció dels subcontractes. Especialment, es vol assegurar el pagament als subcontractistes (art. 215 i següents LCSP). En la Llei també es regula la possible **cessió** del contracte, que s'ha de sotmetre a una sèrie de condicions (art. 214 LCSP).

126. És possible que en l'execució del contracte hi hagi incompliments per part del contractista. Si això succeeix, es poden imposar les **penalitats** fixades en els plecs, d'acord amb el que disposa l'article 192 de la LCSP. La **demora** en l'execució pot donar lloc a la imposició de penalitats i, fins i tot, a la resolució del contracte. Succeeix el mateix amb l'incompliment de les **condicions especials d'execució** (*supra* § 19.103-105). Si de l'execució del contracte es deriven danys o si en l'execució del contracte es causen **danys a tercers**, els ha d'indemnitzar el contractista, tret que siguin conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració o del projecte que va servir de base al contracte (art. 196 LCSP). L'Administració ha de **pagar el preu** de la forma convinguda en els plecs i en la Llei (art. 198 LCSP). El contracte s'ha **complert** quan s'ha dut a terme la totalitat de la prestació (art. 210 LCSP).

5.3.2. Prerrogatives en els contractes administratius

127. En l'execució dels contractes administratius es reconeixen prerrogatives a l'Administració que consisteixen a **interpretar** els contractes, **resoldre els dubtes** que presenti el compliment d'aquest contracte, **modificar** els contractes per raons d'interès públic —amb els límits previstos en la Llei (art. 203 i següents LCSP)—, declarar la **responsabilitat** imputable al contractista per executar el contracte, **suspendre'n** l'execució (art. 208 LCSP), acordar-ne la **resolució** i determinar-ne els efectes (art. 211 i següents LCSP), i **inspeccionar** les activitats que ha dut a terme el contractista en l'execució del contracte (art. 190 LCSP). L'òrgan de contractació exerceix aquestes prerrogatives sempre d'acord amb procediments que han d'incloure l'**audiència al contractista**. Les decisions que s'adoptin posen **fi a la via administrativa** i són executives immediatament (art. 191 LCSP).

128. Dins de les prerrogatives esmentades, la més rellevant tradicionalment ha estat la **modificació del contracte** (*ius variandi*). No obstant això, el dret europeu

ha introduït regles que limiten la modificació, a fi d'evitar possibles trastorns de la competència —una modificació d'un contracte podria encobrir una nova adjudicació (així s'estableix en la coneguda STJUE de 29 d'abril de 2004, *Succhi di Frutta*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236). Per aquest motiu, és difícil sostenir que en l'actualitat hi continua havent una prerrogativa per modificar el contracte. Només es poden fer **modificacions previstes** en els plecs, amb els límits establerts legalment (art. 204 LCSP): la clàusula de modificació ha de ser clara, precisa i inequívoca, i permetre comprendre'n l'abast exacte i en cap cas no ha d'alterar la naturalesa global del contracte inicial. També cal acordar **modificacions no previstes**, sempre que es puguin recolzar sobre algun dels supòsits previstos en la Llei i que siguin estrictament indispensables per continuar amb l'execució del contracte (art. 205 LCSP) —per exemple, causes imprevisibles per a un poder adjudicador diligent; sobre això, STJUE de 7 de desembre de 2023, *Obshtina Razgrad*, C-441/22 i C.443/22, ECLI:EU:C:2023:970). Les modificacions previstes són **obligatòries** per al contractista en la mesura en què formen part del contracte. Les no previstes també ho són sempre que l'alteració no excedeixi el 20 % del preu inicial del contracte (sense IVA) (art. 206 LCSP).

129. En últim lloc, cal referir-se a la **resolució** dels contractes. Juntament amb el compliment és l'altra forma d'extinció dels contractes (art. 209 LCSP). La Llei estableix una llista de causes de resolució —declaració de concurs, mutu acord, demora en el compliment de terminis d'execució o del pagament, entre d'altres— (art. 211 LCSP). L'acord de resolució el fa l'òrgan de contractació sobre la base d'aquestes causes, d'ofici o bé a instància del contractista (art. 212 LCSP). Pot tenir com a **efectes** la confiscació de la garantia definitiva i, si escau, el pagament de danys i perjudicis entre les parts (art. 213 LCSP).

6. VIES DE TUTELA

6.1. Recurs especial en matèria de contractació

130. En matèria de contractació, el sistema de tutela enfront de determinades decisions s'allunya de les regles generals del dret administratiu. Això es deu al fet que les directives de recursos exigeixen als estats membres crear vies d'impugnació especialment ràpides i eficaces en els casos en què s'apliquen normes d'origen europeu (*supra* § 19.11-12). A Espanya, el compliment d'aquests mandats es canalitza a través del **recurs especial en matèria de contractació (REMC)**. Es tracta d'un recurs **administratiu** de caràcter **potestatiu** i **gratuït** per als recurrents (art. 44.7 LCSP), que desplaça els recursos administratius ordinaris en els supòsits fixats legalment (*infra* § 33.90). A diferència dels recursos administratius ordinaris (alçada i reposició), aquest recurs el resolen òrgans especialitzats creats a aquest efecte. En relació amb la impugnació de l'activitat contractual d'entitats del sector públic estatal és competent el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (art. 45

LCSP). Les comunitats autònomes poden crear **òrgans de recursos contractuals** o subscriure un conveni amb l'òrgan estatal. També els municipis de gran població i les diputacions provincials poden crear els seus propis òrgans de recursos (art. 46 LCSP).

131. Fins ara s'han creat òrgans de recursos contractuals de caràcter **col·legiat** a Aragó, Andalusia, Castella i Lleó, Catalunya, Extremadura, Madrid, Navarra i Galícia. Des de fa anys està previst crear un nou tribunal a la Comunitat Valenciana. A Canàries i el País Basc s'han creat òrgans de recursos de caràcter **unipersonal**. A la resta de les comunitats autònomes i a Ceuta i Melilla s'han subscrit convenis amb el tribunal estatal. Existeixen, a més, diversos tribunals a nivell local i tribunals vinculats a l'activitat contractual de les assemblees autonòmiques. La denominació dels òrgans col·legiats com a tribunals no ha de portar a error respecte de la seva naturalesa administrativa i no judicial.

132. La llei determina l'activitat impugnable mitjançant el REMC. En primer lloc, cal que el contracte al qual es refereix l'acte impugnat o el mateix contracte correspongui a un **poder adjudicador** i que superi determinats llindars econòmics. Aquests **llindars** s'han reduït respecte dels determinats en les directives per als contractes harmonitzats —valor estimat superior a tres milions d'euros per a contractes d'obres i concessions d'obres i serveis; i valor estimat superior a 100.000 euros en contractes de subministrament i serveis— (art. 44.1 LCSP). En segon lloc, s'estableix una llista amb els **actes susceptibles de recurs especial**: anunci de licitació, plecs, actes de tràmit qualificats —com l'exclusió d'un licitador—, acord d'adjudicació, modificacions, encàrrecs a mitjans propis i rescat de concessions (art. 44.2 LCSP). A més, el mateix **contracte** es pot impugnar mitjançant el REMC quan es donen determinades causes d'invalidesa (art. 50.2 LCSP).

133. La **legitimació** per interposar el recurs és molt àmplia. S'estén a qualsevol persona física o jurídica els drets o els interessos de la qual legítims puguin resultar afectats per la resolució del recurs, de manera directa o indirecta (art. 48 LCSP).

134. Això significa, per exemple, que un licitador pretèrit pot impugnar l'acte d'adjudicació sempre que el **resultat del recurs el beneficiï**. Això no succeiria, per exemple, si fos el tercer classificat i el seu recurs es basés únicament en la falta d'idoneïtat del primer classificat per executar el contracte. Si s'estimés el recurs, s'adjudicaria el contracte al classificat en segon lloc, de manera que el recurrent no obtindria cap benefici directe (sobre aquest tema, *ex multis*, la Resolució del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals 389/2020, de 12 de març).

135. Per complir les exigències europees, el REMC ha de ser un recurs ràpid i eficaç. El **termini** habitual per impugnar és de quinze dies hàbils. El còmput depèn de l'acte impugnat i es fa d'acord amb el que estableix la DA 15a LCSP. Si s'impugna l'acte d'adjudicació, té **efecte suspensiu** automàtic (art. 53 LCSP). Una vegada admès el recurs (art. 55 LCSP), després de la tramitació corresponent (art. 56 LCSP), l'òrgan competent ha de dictar una resolució en què estima o desestima, totalment o parcialment, les pretensions formulades. Pot anul·lar decisions contingudes en els actes d'adjudicació o en els plecs, retrotreure actuacions i, si escau, obligar a cancel·lar la licitació (art. 57 LCSP). Contra la **resolució** que resol el recurs és possible únicament el **recurs contenciós administratiu** (art. 59 LCSP). En aquest procés judicial, l'òrgan administratiu de recursos contractuals no es presenta com a part demandada, amb la finalitat de salvaguardar la independència (art. 21.3 LJCA). Aquesta regulació ocasiona problemes quan les decisions del tribunal

s'anul·len en via judicial i produeixen danys (sobre aquest tema, STS d'11 de març de 2025, ECLI:EU:TS:2025:992).

136. Els preceptes que conté la LCSP entorn del REMC els desplega el **Reial decret 814/2015**, d'11 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments especials de revisió en matèria contractual i d'organització del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals, que regeix en tot allò que no contradigui la LCSP.

6.2. Sistema de recursos i revisió

137. El REMC té un abast limitat, de manera que cal encaixar aquesta via d'impugnació en el sistema de recursos que regeix en l'àmbit de la contractació. Aquest sistema depèn del tipus d'entitat contractant, del tipus de contracte i del seu valor estimat, així com de la fase de la vida del contracte a la qual pertany l'acte que és objecte d'impugnació. En primer lloc, s'analitzen els recursos administratius procedents, si escau, i, a continuació, es determina la competència de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu o civil.

138. Amb independència de l'entitat contractant i del tipus de contracte, quan s'impugnen actes de **preparació i adjudicació** sempre cal interposar un recurs administratiu, amb la particularitat que el recurs administratiu procedent és el REMC en els casos assenyalats anteriorment (*supra* § 19.132) i que, en el cas de PANAP, és procedent interposar un recurs d'alçada impropi davant l'Administració d'adscripció o tutela (art. 44.6 LCSP). Si s'impugna la **modificació** d'un contracte, en principi és possible un recurs administratiu —i és procedent el REMC en els casos assenyalats abans— quan es tracti d'un contracte administratiu, un contracte privat harmonitzat subscrit per una administració pública o un contracte privat d'un PANAP, harmonitzat o no. Finalment, contra actes d'**execució i extinció** són possibles els recursos administratius ordinaris únicament quan es dicten en el marc de contractes administratius. A més dels recursos administratius, és possible la **revisió d'ofici** dels actes preparatoris i d'adjudicació de tots els contractes del sector públic, conformement a les regles generals que estableix la legislació de procediment administratiu (art. 41 LCSP) (*supra* § 33.27).

139. La **jurisdicció contenciosa administrativa** coneix dels afers en els mateixos casos en què es preveu la impugnació mitjançant recursos administratius: qüestions suscitades en relació amb la **preparació i l'adjudicació** de tots els contractes subscrits per ens del sector públic; controvèrsies relatives a la **modificació** dels contractes privats subscrits per les administracions públiques, si són harmonitzats, i de tots els contractes privats de PANAP, harmonitzats o no; així com dels recursos lligats als **efectes, el compliment i l'extinció** dels contractes administratius (art. 27.1 LCSP). D'altra banda, la **jurisdicció civil** coneix dels litigis relatius als **efectes i l'extinció** de tots els contractes privats —exclosos els relatius a la modificació atribuïts a la jurisdicció contenciosa administrativa— (art. 27.2 LCSP). Com es pot veure, la jurisdicció competent va del braç del règim jurídic, de dret administratiu o privat, aplicable en cada cas.

140. A través d'aquest sistema de recursos i de la revisió es pot al·legar qualsevol **vici d'invalidesa** que afecti els actes dictats en la fase de preparació i adjudicació; el contracte; i els actes dictats en la fase d'execució. Aquests vicis poden ser de **nul·litat o d'anul·labilitat** de dret administratiu (art. 39 i 40 LCSP) i d'invalidesa de dret civil (art. 43 LCSP), sense perjudici de la possible existència d'infraccions legals que es considerin meres irregularitats no invalidants. El legislador remet a les causes generals de nul·litat de dret administratiu que conté la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (art. 39.1 LCSP), i introdueix una sèrie de causes de nul·litat específiques per a l'àmbit de la contractació: és el cas, per exemple, de la falta de capacitat d'obrar o de solvència, així com la insuficiència de crèdit (art. 39.2 *a*) i *b*) LCSP). El mateix esquema se segueix en les causes d'anul·labilitat de dret administratiu. Al costat de la remissió a la regulació bàsica general, s'hi inclouen causes específiques relatives a qüestions com l'incompliment dels requisits per modificar un contracte o fer un encàrrec a un mitjà propi (art. 40 LCSP). Les causes d'invalidesa de dret civil queden desplaçades en tots els casos per les previstes en el dret administratiu, excepte en les relatives als possibles vicis del consentiment de les parts (art. 43 LCSP).

141. Si es dona un vici d'invalidesa en els actes preparatoris i d'adjudicació, es **contagia al contracte**, que també esdevindria invàlid. En aquest cas, s'ha de liquidar el contracte amb efectes restitutoris i rescabalatoris (art. 42.1 LCSP). Les parts s'han de retornar recíprocament les coses que hagin rebut en virtut del contracte i, si no és possible, se n'ha de retornar el valor. A més, la part responsable de causar els possibles danys i perjudicis n'ha d'indemnitzar l'altra part. Excepcionalment, la Llei permet que es mantinguin els efectes d'un contracte invàlid si es produeix un greu trastorn al servei públic (art. 42.3 LCSP). Es pot pensar, per exemple, en un contracte de gestió de residus sòlids urbans l'adjudicació del qual es declara nul·la. En aquest cas, en la declaració de nul·litat caldria obligar a mantenir el servei el temps necessari per adjudicar un nou contracte.

142. Els efectes assenyalats de restitució i rescabalament tenen lloc quan la declaració d'invalidesa es produeix una vegada que el contracte ja s'ha formalitzat i s'ha començat a executar. En el cas que la invalidesa es declari en un moment previ a la subscripció del contracte, com succeeix habitualment en seu de REMC, els efectes consisteixen en l'anul·lació de l'acte invàlid i la retroacció d'actuacions. En aquests casos difícilment s'han causat danys que s'han d'indemnitzar. En últim lloc, si l'anul·lació es refereix a un acte d'execució, normalment no té efectes sobre el contracte (art. 42.2 LCSP), amb l'excepció de la invalidesa d'una modificació contractual, que podria posar de manifest l'existència de vicis en l'adjudicació del contracte. En aquest cas, es desencadenarien els efectes previstos per a la invalidesa d'actes preparatoris i d'adjudicació (sobre aquest tema, CANO, 2024).

143. Com s'ha vist, el moment en què es produeix la declaració d'invalidesa del contracte en condiciona directament els efectes. Si, per exemple, es declara nul·la l'adjudicació d'un contracte quan ja es va executar i es va extingir, i es reconeix el dret del recurrent a l'execució del contracte, l'única forma de tutela possible és la **indemnització** pel benefici que hauria obtingut si hagués pogut executar el contracte, que es vincula a un percentatge del **benefici industrial**. Si aquesta declaració de nul·litat es fa en un

moment anterior, quan el contracte encara s'està executant, caldria **restituir la legalitat** i adjudicar el contracte a qui l'havia d'executar efectivament. En aquest cas, és possible que s'hagi d'indemnitzar pel temps que no es va poder executar el contracte. A més, a l'empresari que va executar el contracte sense tenir-hi dret, se'l podria indemnitzar per les despeses que va fer en la creença que continuaria executant el contracte i que poden esdevenir inútils. Es considerarien **danys a la confiança** (DÍEZ, 2012 i 2018).

7. BIBLIOGRAFIA

7.1. Bibliografia citada

Vicenç AGUADO i CUDOLÁ, "Efectos de la invalidez y prórroga de los contratos públicos", *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pàg. 223-272.

Tomás CANO CAMPOS, "Las consecuencias de la declaración de invalidez de los contratos públicos: del enriquecimiento injusto a la restitución", *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pàg. 133-170.

Jesús COLÁS TENAS, "Los pliegos de condiciones administrativas y prescripciones técnicas", a Mª. Isabel GALLEGO CÓRCOLES i Eduardo GAMERO CASADO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tom I, 2a edició, 2024, pàg. 1.405-1.440.

Silvia DÍEZ SASTRE, *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos,* Marcial Pons, Madrid, 2012.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Las cláusulas sociales en la contratación pública", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 21 (2017), pàg. 195-219.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Los efectos de la invalidez en la Ley de Contratos del Sector Público", *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5 (2018), pàg. 69-92.

Silvia DÍEZ SASTRE, "La acción concertada como nueva forma de gestión de servicios sanitarios", a Antonia AGULLÓ AGÜERO (dir.), *Financiación de la sanidad. Tributación, gestión, control del gasto y reparto constitucional del poder financiero*, Tirant lo Blanch, València, 2019, pàg. 231-261.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Contratos 'open-house': comprar sin licitar", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 15 (2021), pàg. 5-23.

Silvia DÍEZ SASTRE, "El fraccionamiento del objeto del contrato: directrices y límites en la contratación menor", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, 2023, pàg. 112-158.

Jorge GARCÍA ANDRADE, "Panorama de las fórmulas público-privadas para la atención de las necesidades sociales", en M.ª M. DARNACULLETA GARDELLA i d'altres (coord.), *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pàg. 197-259.

Javier GARCÍA LUENGO, *Los pliegos de cláusulas administrativas particulares*, Iustel, Madrid, 2022.

Rosario LEÑERO BOHÓRQUEZ, "La naturaleza jurídica de la acción concertada como modalidad de gestión de los servicios a las personas", a *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales*, Marcial Pons, Madrid, pàg. 135-195.

Teresa MOREO MARROIG, "Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato", a Mª. Isabel GALLEGO CÓRCOLES i Eduardo GAMERO CASADO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tom I, 2a ed., 2024, pàg. 754-800.

Belén NOGUERA DE LA MUELA, "Cooperación vertical: los encargos a medios propios", a Mª. Isabel GALLEGO CÓRCOLES i Eduardo GAMERO CASADO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tom I, 2a edició, 2024, pàg. 665-713.

Diana SANTIAGO IGLESIAS, "Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos", a Mª. Isabel GALLEGO CÓRCOLES i Eduardo GAMERO CASADO (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tom I, 2a ed., 2024, pàg. 618-664.

Rosario LEÑERO BOHÓRQUEZ, "A vueltas con la acción concertada: un régimen fallido para la prestación no contractual de servicios de cuidados", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 69, 2025, pàg. 75-125.

7.2. Bibliografia complementària recomanada

Carmen CHINCHILLA MARÍN, "El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 200 (2016), pàg. 361-383.

Silvia DÍEZ SASTRE, "Fundamentos para una teoría general del Derecho de los contratos públicos", a J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO i d'altres (coord.), *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Marcial Pons, Madrid, 2025, pàg. 789-825.

Isabel GALLEGO CÓRCOLES, "Los contratos públicos", a J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO i d'altres (coord.), *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Marcial Pons, Madrid, 2025, pàg. 827-941.

Eduardo GAMERO CASADO i M.ª Isabel GALLEGO CÓRCOLES (dir.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, 3 toms, 2a ed., Tirant lo Blanch, València, 2024.

Jorge GARCÍA-ANDRADE, "¿Huida o expansión del derecho administrativo?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 209 (2020), pàg. 139-170.

José M.ª GIMENO FELIU (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público,* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

Blanca LOZANO CUTANDA i Ignacio CALATAYUD PRATS (coord.), *Nueva Ley de Contratos del Sector Público: guía rápida*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018.

Alfonso SÁNCHEZ GARCÍA, *El mercado de la contratación pública*, Comares, Granada, 2024.

Francisco José VILLAR ROJAS, "El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales", *Anuario de Derecho Municipal 2017,* Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid, 2018, pàg. 75-101.