



FACULTAD DE DERECHO

**LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SECTORES
ESTRATÉGICOS COMO LA ENERGÍA Y EN EL
TRANSPORTE. MECANISMOS DE CONTROL Y
TRANSPARENCIA EN LAS DIFERENTES FASES DE LA
CONTRATACIÓN**

Autor: Rocío Montejo Castro

5º E3B

Derecho Administrativo Económico

Madrid

marzo 2025

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1. Presentación del tema.....	6
1.2. Objetivos del TFG	6
1.3. Justificación del tema: importancia de los sectores estratégicos.....	7
2. MARCO TEÓRICO.....	8
2.1. Conceptos fundamentales en la contratación pública	8
2.1.1. <i>Definición y principios rectores.....</i>	8
2.1.2. <i>El interés general como fundamento de la contratación pública..</i>	12
2.2. Sectores estratégicos: energía y transporte en el marco económico- administrativo.....	13
2.2.1. <i>Importancia económica y social</i>	13
2.3. Marco normativo aplicable	15
2.3.1. <i>Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).....</i>	15
2.3.2. <i>Normativa sectorial energética y de transporte</i>	16
2.3.3. <i>Directivas comunitarias sobre contratación pública</i>	19
3. LAS FASES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SECTORES ESTRATÉGICOS	21
3.1. Fase de preparación y adjudicación.....	21
3.1.1. <i>Planificación y determinación de la necesidad del contrato</i>	21

3.1.2.	<i>Elaboración de los pliegos</i>	22
3.1.3.	<i>Tipos de procedimientos de adjudicación</i>	23
3.1.4.	<i>Criterios de adjudicación</i>	26
3.1.5.	<i>Publicidad y concurrencia en la licitación</i>	27
3.1.6.	<i>Valoración de las proposiciones y adjudicación del contrato</i>	28
3.1.7.	<i>La perfección del contrato: la formalización</i>	30
3.1.8.	<i>Áreas de mayor riesgo de corrupción en la fase de preparación y adjudicación</i>	30
3.2.	Fase de cumplimiento, efectos y extinción	31
3.2.1.	<i>Áreas de mayor riesgo de corrupción en la fase de cumplimiento del contrato</i>	32
4.	MECANISMOS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA	34
4.1.	Control interno y externo en la contratación pública	35
4.1.1.	<i>Control interno</i>	35
4.1.2.	<i>Control externo</i>	37
4.2.	Herramientas digitales y portales de transparencia	39
4.2.1.	<i>Plataformas electrónicas de contratación</i>	39
4.2.2.	<i>Portales de Transparencia</i>	40
4.3.	Lucha contra la corrupción en los sectores estratégicos	41
4.3.1.	<i>Riesgos específicos en la energía y el transporte</i>	42

4.3.2.	<i>Medidas preventivas y sancionadoras</i>	43
4.4.	Deficiencias en los mecanismos de control y transparencia	45
5.	ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS	48
5.1.	Casos relevantes en el sector energético: análisis de experiencias y lecciones aprendidas	48
5.2.	Caso emblemático en la contratación pública en el transporte	49
5.3.	Problemáticas comunes y soluciones implementadas	51
5.3.1.	<i>Problemáticas comunes en ambos casos</i>	52
5.3.2.	<i>Soluciones implementadas y medidas sancionadoras</i>	54
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	56
6.1.	Resumen de los hallazgos más importantes	56
6.2.	Propuestas de mejora en los mecanismos de control y transparencia	57
6.3.	Reflexión sobre el futuro de la contratación pública en los sectores estratégicos	58
7.	BIBLIOGRAFÍA	60

LISTADO DE ABREVIATURAS:

LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PIB	Producto Interior Bruto
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
UE	Unión Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
UTE	Unión Temporal de Empresas
AVE	Alta Velocidad Española
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
CCAA	Comunidades Autónomas
PYMEs	Pequeñas y Medianas Empresas

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación del tema

En España la contratación pública es una herramienta imprescindible para el funcionamiento del sector público y a su vez para el cumplimiento de los fines de interés general. A través de estas figuras contractuales las Administraciones Públicas acuden al sector privado para adquirir bienes, servicios y obras para así poder garantizar el desarrollo económico y social del país, ya que en algunas ocasiones los medios que posee la Administración no son suficientes para llevar a cabo determinadas prestaciones.

No obstante, se debe resaltar que este caso habla del sector de la energía y el transporte, estos son sectores estratégicos y con gran importancia no sólo a nivel económico, sino también son servicios esenciales para la ciudadanía.

En este contexto, la contratación pública en estos sectores suele ser un proceso complejo, ya que a la planificación, ejecución y control de los contratos se añade el componente de rigurosidad técnica que requieren este tipo de contratos. Para que no se pierda la confianza ciudadana, es importante que en todas las fases del proceso se lleven a cabo mecanismos efectivos de control y supervisión, para que todas las prácticas que realiza la Administración se alejen de cualquier caso de corrupción.

Por esa razón, se ha considerado de especial relevancia analizar los mecanismos de control y transparencia que se utilizan en las diferentes fases de la contratación pública en los sectores estratégicos de la energía y el transporte. De esta manera, se evaluará la eficacia de estos mecanismos, para poder prevenir irregularidades y promover una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

1.2. Objetivos del TFG

El objetivo principal de este trabajo es analizar con rigurosidad el proceso de contratación pública en los sectores estratégicos de la energía y el transporte, prestando especial atención a los mecanismos de control y transparencia que se utilizan en las distintas fases del proceso. En concreto, se pretende:

- Analizar si los mecanismos previstos en la legislación vigente son idóneos para garantizar la regularidad de las adjudicaciones realizadas en esos sectores.

- Examinar el marco normativo que se encarga de regular la contratación pública en España y ver si este se alinea con las directivas comunitarias.
- Evaluar los instrumentos utilizados para garantizar transparencia y prevenir posibles irregularidades en la adjudicación y ejecución de tales contratos.
- Proponer posibles mejoras, tanto en los procedimientos, como en las herramientas utilizadas para la supervisión.

1.3. Justificación del tema: importancia de los sectores estratégicos.

El estudio de la contratación pública en estos dos sectores estratégicos es de gran importancia y estos están recogidos en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.¹

En esta Ley se denominan “sectores especiales”, ya que estos consisten en la explotación o gestión de actividades económicas de interés general. Dentro del grupo de los denominados “sectores especiales”, se encuentran: el sector del agua, el sector de los transportes, el sector de la energía y el sector de las telecomunicaciones.² Todos estos tienen una característica común, y es que en un principio estos sectores actuaban en un régimen de monopolio o sujetos a condiciones de carácter público. Más tarde, estos monopolios pasan a ser sectores regulados, esto significa que los antiguos servicios públicos pasan de ser monopolios estatales a ser empresa privadas, no obstante, estas estarán sujetas a grandes limitaciones en su forma de actuación por parte del Estado, ya que como se ha dicho antes, estos sectores son imprescindibles para la vida de la ciudadanía y a su vez conforman servicios económicos de interés general.

¹Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (BOE 5 de febrero de 2020).

² Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE 27 de diciembre de 2013)

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Conceptos fundamentales en la contratación pública

2.1.1. Definición y principios rectores

La contratación pública se puede definir como la adquisición, por parte de las Administraciones públicas, de bienes y servicios que estas no son capaces de realizar con sus propios medios. Esta contratación se realiza mediante un proceso sujeto a rigurosas normas ³.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público expone de manera clara y detallada los objetivos y los principios de la contratación pública.

En el preámbulo de la citada ley, se puede observar los objetivos cuando dice: “*Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio.*”⁴.

Asimismo, en el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP, se exponen los principios fundamentales sobre los que deben basarse todos los procesos de la contratación pública. Estos son:

- Principios de libertad de acceso a las licitaciones: debe darse libertad de acceso en condiciones de igualdad a todos los licitadores, eso significa que no se podrán crear barreras injustificadas que limiten la libre competencia en el acceso de los licitadores a los contratos públicos ⁵.

Este principio se puede ver afectado por la reducción de los plazos en la presentación de ofertas en el caso de las presentaciones urgentes y de emergencia de la tramitación del expediente de contratación.

³ Instituto Nacional de Administración Pública, “Tema 5. Los contratos del sector público: concepto y clases. Procedimiento de adjudicación.”, *Instituto Nacional de Administración Pública*. (disponible en <https://www.inap.es/documents/10136/2375331/Tema+5+PLG3.pdf/ac6f8197-6b32-1800-3434-09f46a8a6958>; última consulta 03/02/2025)

⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE 9 de noviembre de 2017).

⁵ Burzaco, M. et al., *Derecho Administrativo económico*, Dykinson, Madrid, 2018, p.167.

El principio de libertad de acceso a las licitaciones puede verse reflejado en la LCSP en el artículo 132.1, donde dice que: “*los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad*”. En este artículo también se hace referencia al principio de igualdad y no discriminación, y al principio de transparencia y proporcionalidad, ambos principios los serán explicados más adelante de manera más detallada.

○ Principio de publicidad: las normas de publicidad se establecen a lo largo de las diferentes fases y procedimientos de la contratación pública para garantizar el cumplimiento del resto de los principios y también para asegurar un mejor control de la actividad contractual de los entes públicos.

La publicidad de los contratos varía un poco según el tipo de contrato del que se esté hablando y de la fase de la contratación pública en la que se encuentre. ⁶

El principio de publicidad se puede ver claramente reflejado en los artículos 134 y 135 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En primer lugar, el artículo 134 de la LCSP regula la publicación de anuncios de información previa, de esta manera se permite a los órganos de contratación dar a conocer con antelación, los contratos que tienen previsto adjudicar. Este anuncio previo se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) o en el perfil del órgano contratante, en este anuncio se dan presentan datos relevantes sobre los contratos que tienen previsto adjudicar en los 12 meses siguientes a esta publicación. ⁷

En segundo lugar, el artículo 135 de la LCSP se establecen las normas por las que se deben regir las publicaciones de los anuncios de licitación, de esta manera se puede asegurar que todos los licitadores puedan tener acceso a la información sobre las convocatorias. Los anuncios de licitación se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en el Diario Oficial de la Unión Europea.

⁶ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.170.

⁷ *Id*

Estos dos artículos tienen la intención de fomentar la publicidad, y evitar posibles desigualdades de trato entre los licitadores o restricciones y de esta forma que sea posible garantizar un procedimiento de libre competencia e igualdad entre los licitadores.

○ Principio de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores: este principio ya ha sido comentado antes junto al principio de libertad de acceso a las licitaciones, ya que tienen una gran relación. Este principio trata de evitar posibles injusticias a la hora de que los licitadores puedan acceder a ser posibles candidatos para la adjudicación del contrato público, ya que en el proceso no se pueden dar tratos discriminatorios ya sea por razón de territorialidad ni razón de personalidad. Este principio cobra especial importancia en la fase de selección del contratista.

○ Principio de estabilidad presupuestaria y control del gasto: este principio es bastante claro, y se menciona en el artículo 324.6 de la LCSP, donde hace referencia a que para poder celebrar un contrato de concesión de obras o concesión de servicios de un valor superior a 12 millones de euros, será necesario un informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública donde se pronuncie sobre las repercusiones presupuestarias y también sobre la incidencia que este contrato pueda llegar a tener en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En el artículo 247 de la LCSP, también se hace referencia a este principio y dice que para el tipo de contratos que se ha hecho referencia en el anterior párrafo, será necesario realizar un estudio de viabilidad. Este estudio deberá contener datos, análisis e informes de la viabilidad de ese contrato y el impacto que este tendrá en la estabilidad presupuestaria.

Asimismo, en el artículo 1 de la LCSP se hace referencia a este principio cuando dice que en la contratación pública los fondos públicos se deben utilizar de una manera eficiente, y esta contratación se debe dar para poder satisfacer unas necesidades que han sido previamente definidas. Por último, este precepto de la ley también hace referencia a que junto a los otros requisitos que se han comentado antes, es importante que se seleccione la oferta que sea económicamente la más ventajosa, para ello deben establecerse unos criterios objetivos para poder valorar las diferentes ofertas de los licitadores.

○ Principio de integridad: este principio aparece en la ley en varias ocasiones, y siempre se habla del principio de integridad a la hora de salvaguardar la información y datos que los licitadores transmiten a los órganos competentes para la presentación de su solicitud. Estos órganos deben velar por que en todo momento esa información y esos datos se preserven de manera íntegra y confidencial, respetando en todo momento la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo ⁸.

○ Principios de necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación: este principio está recogido en el artículo 28 de la LCSP, donde dice en su apartado uno: *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales”*. Asimismo, el apartado dos del mencionado artículo dice: *“Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites”*.

Con este principio se busca garantizar que la contratación pública sea necesaria, es decir, que los contratos públicos estén justificados por las necesidades institucionales; que la contratación pública sea idónea, eso significa que los contratos deben ser los adecuados para cubrir tales necesidades y, por último, que la contratación pública sea eficiente, para ello es importante que los procesos sean ágiles, sostenibles y transparentes.

○ Principio de transparencia: este principio es fundamental para luchar contra la corrupción y para la prevención de los conflictos de intereses, esto se menciona en el artículo 64 de la LCSP. Este se caracteriza por ser un principio de actuación de las Administraciones Públicas, que se manifiesta en las normas de publicidad de las diferentes fases de la contratación pública.

Las Administraciones Públicas deben realizar sus funciones y tener mecanismos que puedan detectar estos posibles fraudes, favoritismos y casos de corrupción que se den en los procedimientos de licitación, de esta forma se garantiza que el procedimiento de

⁸Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE 14 de diciembre 1999).

licitación se base en una libre competencia entre los licitadores, que se garantice la transparencia y que se trate de manera igual a todos los licitadores.

Este principio se analizará más en profundidad, junto con la actuación de la Administración Pública en los sectores estratégicos de la energía y el transporte, para ver si los mecanismos utilizados actualmente por la Administración en todas las fases de la contratación pública de estos sectores son suficientes para que el principio de transparencia no se vea vulnerado.

2.1.2. El interés general como fundamento de la contratación pública

La contratación pública ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Surge en el Estado Moderno, donde tenía un enfoque más normativo y basado en los procedimientos, y cuando se instaura el Estado Social, la contratación pública pasa a concebirse como un instrumento que está al servicio del interés general, de esta manera se puede justificar la integración en los contratos públicos de aspectos sociales y ambientales.⁹

Se puede llegar a decir que la concepción actual de “contratación pública” carecería de sentido si no se define como una herramienta a través de la cual el Estado intenta alcanzar objetivos de interés general que han sido previamente establecidos. Los contratos públicos no son únicamente un mecanismo para que el Estado obtenga materias primas o servicios en las condiciones más favorables, sino que, hoy en día, representan un medio a través del cual las Administraciones Públicas llevan a cabo políticas de intervención en los ámbitos económico, social y político del país ¹⁰.

El artículo 128 de la Constitución Española de 1978 establece que toda la riqueza del país está subordinada al interés general, de esta manera proporciona un fundamento jurídico para que el Estado utilice la contratación pública como un instrumento estratégico. Esto va más allá de la simple adquisición de bienes o servicios, sino que se convierte en una herramienta clave para la implementación de políticas públicas que afectan a áreas esenciales como la economía, el desarrollo social y la sostenibilidad ¹¹.

⁹ Rezzoagli, B. A. (2016). “Contratación pública para objetivos y resultados: aproximación y discusión teórica”, *Revista de Derecho Público*, n. 37, 2016, pp.4-6.

¹⁰ Rezzoagli, B. A., *op cit.*, p.4.

¹¹ Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

Por ello, se puede decir que la contratación pública es uno de los principales medios por los cuales el Estado puede ejercer su papel de intervención económica, regulando y orientando la utilización de recursos y servicios para cumplir con el mandato constitucional de priorizar el interés general.

2.2. Sectores estratégicos: energía y transporte en el marco económico-administrativo

Los sectores de la energía y el transporte constituyen pilares fundamentales del desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como internacional.

Estos sectores se consideran que son estratégicos gracias a su impacto directo en la seguridad económica, la estabilidad del suministro, el desarrollo territorial y la cohesión social entre los países. En este apartado se analizarán las principales características desde la perspectiva del Derecho Administrativo Económico y su relevancia en el marco normativo y regulatorio a nivel nacional y europeo.

2.2.1. Importancia económica y social

En primer lugar, se hablará del sector energético, este es esencial para garantizar el suministro de recursos que son esenciales para la ciudadanía como la electricidad, el gas y los combustibles. La disponibilidad y accesibilidad de la energía afecta no solo a la competitividad de la economía, sino también al bienestar de la población. Considerando esto, las Administraciones Públicas tienen un papel muy importante en la regulación y supervisión de este sector, de esta manera se aseguran de que se cumplan unos requisitos mínimos y también se cumplan con los principios de eficiencia, sostenibilidad y resiliencia frente a posibles crisis económicas.

El suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general, eso implica que su control y regulación son competencias del Gobierno y de las Administraciones Públicas. A través de este marco regulador, establecen las condiciones de acceso a las redes de transporte y distribución, de esta forma se garantizan que los consumidores tengan diferentes opciones de contratación de energía conforme a su perfil

de consumo.¹²

El acceso a la energía no solo es un derecho fundamental para los ciudadanos, sino que también es un factor clave para el desarrollo territorial, por lo que se debe asegurar que todas las zonas, ya sean urbanas como rurales, dispongan de un suministro energético estable.

De este modo, la regulación del sector energético no solo busca garantizar un suministro estable y competitivo, sino que también busca fomentar la transparencia en el mercado y asegurar que los mecanismos de contratación respondan a los principios de acceso universal, sostenibilidad y eficiencia económica.

En segundo lugar, se hablará del sector del transporte, este es otro de los pilares fundamentales para el desarrollo económico y social, ya que permite la movilidad de personas y mercancías, facilitando la actividad económica y la cohesión del territorio. La explotación de redes que prestan un servicio público en el ámbito del transporte ferroviario, tranvías, autobuses, trolebuses o teleféricos está sujeta a unas condiciones operativas que han sido fijadas por la autoridad competente¹³.

Conforme al artículo 17 de la Ley de Transporte de Viajeros por Carretera, en el caso del servicio del transporte urbano de viajeros por carretera, serán los municipios los que ostenten la competencia con carácter general. Y cuando los servicios urbanos trasciendan los intereses municipales, los Ayuntamientos ejercerán de manera coordinada las competencias junto a las entidades de ámbito superior.¹⁴

El proyecto de ley de movilidad sostenible, en su artículo 4 describe la movilidad como un derecho que se le reconoce a los ciudadanos. En el primer apartado del citado artículo dice: *“que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas afectadas por*

¹² Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Contratación y suministro”. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. (disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/contratacion-suministro.html>; última consulta 12/02/2025)

¹³ Bermejo Vera, J. (2008). “El régimen de contratación pública en los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y los servicios postales”, *Revista de Administración Pública*, n.176, 2008, pp.115-159.

¹⁴ Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera (BOE 19 de noviembre de 2011).

procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad obligada.”, en este apartado se hace referencia a la necesidad de una red de transporte bien planificada y regulada, para que todos los ciudadanos puedan gozar de una oferta de transporte eficiente y accesible.¹⁵ Un sistema de transporte público eficiente contribuye a la equidad territorial, asegurando que tanto las zonas urbanas como las rurales tengan acceso a un sistema de movilidad adecuado.

En conclusión, se ha explicado porque tanto el sector energético como el de transporte son dos pilares fundamentales para el desarrollo económico y social del país. Es por ello, por lo que ambos sectores necesitan una regulación eficiente por parte de las Administraciones Públicas para garantizar su accesibilidad, sostenibilidad y equidad territorial.

2.3. Marco normativo aplicable

2.3.1. Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, consiguió unificar todas las normas dispersas que regulaban el sistema de contratación pública en España.

Antes el sistema de contratación de la Administración Pública no estaba bien estructurado, ya que se regía por los principios administrativos tradicionales y no había una estructura unificada de normas, eso daba pie a hubiese un alto grado de discrecionalidad en el sistema de contratación pública.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas¹⁶ fue la primera que incorporó los criterios exigidos por las Directivas Europeas de Contratación Pública de transparencia y publicidad, pero no fue hasta la actual LCSP hasta que se profundizó en estos principios y se pusieron realmente en práctica, en esta ley también se

¹⁵ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Artículo 4: Derecho a la movilidad sostenible, del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible”. *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*. (Disponible en: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte/ley/titulo-preliminar/articulo4derecho-a-la-movilidadsostenible>; última consulta 12/02/2025).

¹⁶ Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 19 de mayo de 1995).

introdujeron avances clave en aspectos como la transparencia y la lucha contra la corrupción de los procesos de contratación y la importancia de los criterios medioambientales y sociales en los contratos públicos.

Se puede observar de manera clara a lo largo de su preámbulo en el punto II que la finalidad de la LCSP es la de garantizar la transparencia, la eficiencia y la concurrencia en los procedimientos de contratación llevados a cabo por las Administraciones Públicas. Asimismo, esta ley propone mecanismos para asegurar que los recursos públicos se utilizan de una manera óptima y que las adjudicaciones de los contratos se hacen siguiendo los principios de igualdad, libre competencia y no discriminación que se han explicado antes.

En materia del sector energético y de transporte, la LCSP también juega un papel clave para que la contratación en estos sectores se realice bajo las políticas y los requisitos exigidos por la Unión Europea en materia de infraestructuras, fomento del uso de las energías renovables, movilidad sostenible y transición energética.

A lo largo de la historia, la LCSP ha conseguido ir adaptándose a las necesidades económicas, sociales y normativas a nivel nacional y europeo. De esta forma se intenta garantizar una gestión de los recursos más transparente, eficiente y justa.

2.3.2. Normativa sectorial energética y de transporte

Por un lado, el sector energético cuenta con un amplio marco regulador tanto en el ámbito estatal como en el europeo.

A nivel estatal está la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico ¹⁷. El suministro de energía eléctrica es un servicio de interés económico general, por ello debe estar regulado, asegurando la seguridad del suministro y la integración de energías renovables. También está el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación ¹⁸.

¹⁷ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE 27 de diciembre de 2013)

¹⁸ Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación (BOE 29 de marzo de 2014).

A nivel europeo, en 2019 se adoptó el “*Clean Energy Package*”¹⁹, con el que desde la Unión Europea se propone una adaptación progresiva de la política energética europea que tiene la finalidad de que se haga una transición de los combustibles fósiles a una energía más limpia. Todo esto se hace con el objetivo de cumplir los compromisos de la Unión Europea en el Acuerdo de París²⁰, que tiene la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global.

Las principales normativas que destacan en el ámbito europeo sobre el sector energético son:

- Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE²¹.
- Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad²².
- Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE²³.
- Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía²⁴.

Por otro lado, el sector del transporte, el marco normativo tiene la finalidad de mejorar la

¹⁹ Comisión Europea, “Clean Energy for All Europeans Package”. *European Commission – Energy*. (Disponible en: https://wayback.archive-it.org/12090/20241209144917/https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en; última consulta 15/02/2025).

²⁰ Naciones Unidas, “El Acuerdo de París”. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. (Disponible en: <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs%20habla,orientaci%C3%B3n%20general%20al%20Mecanismo%20Tecnol%C3%B3gico>; última consulta: 15/02/2025).

²¹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE de 14 de junio de 2019).

²² Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DOUE de 14 de junio de 2019).

²³ Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE (DOUE de 14 de junio de 2019).

²⁴ Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE de 14 de junio de 2019).

movilidad de los ciudadanos y a la vez reducir el impacto ambiental de los medios de transporte.

A nivel estatal existe la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres ²⁵, esta ley se complementa con el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres ²⁶. La competencia del transporte de viajeros por carretera y por cable la ejercen las Comunidades Autónomas por delegación del Estado, y muchas veces son las Comunidades Autónomas las que delegan la competencia de la prestación del servicio de transporte a los ayuntamientos.

También me gustaría mencionar que actualmente está en tramitación el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. Este Proyecto de Ley se basa en cuatro pilares fundamentales, que son: la movilidad como derecho social; una movilidad limpia y saludable; un sistema de transporte digital e innovador; y en una mejor inversión para el servicio de los ciudadanos ²⁷.

A nivel europeo, el marco normativo quiere asegurar que los ciudadanos gocen de un transporte que sea eficiente, seguro y respetuoso con el medioambiente. Se puede destacar el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo ²⁸.

Asimismo, en 2020 la Comisión Europea propuso una Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente con el fin de encauzar el transporte europeo de cara al futuro ²⁹, esta

²⁵ Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE 31 de julio de 1987).

²⁶ Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE 8 de octubre de 1990).

²⁷ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte”. *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*. (Disponible en: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>; última consulta 15/02/2025).

²⁸ Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo (DOUE de 3 de diciembre de 2007).

²⁹ Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro" (2020). *Comisión Europea*. (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>; última consulta 15/02/2025).

estrategia tiene la intención de que el sector del transporte evolucione y mejore con el uso de tecnologías limpias y digitales, con el fin de mejorar su eficiencia y reducir las emisiones.

También se debe mencionar el “*Green Deal*”³⁰ una iniciativa europea que tienen la finalidad de conseguir la neutralidad climática en 2050, y algunas de las propuestas que plantean son: impulsar la descarbonización del transporte y la movilidad sostenible.

2.3.3. *Directivas comunitarias sobre contratación pública*

La contratación pública en la UE se rige por varias directivas comunitarias, el propósito final de estas directivas comunitarias es garantizar los principios de transparencia, libre competencia y de igualdad de trato entre los licitadores en el proceso de contratación pública. Estas directivas son un marco normativo armonizado para todos los Estados miembros, por eso, se puede observar que los principios que se han nombrado son los mismos principios en los que se basa la LCSP.

En primer lugar, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE³¹. Esta directiva trata de regular la fase de adjudicación de los contratos que realizan las Administraciones Públicas, estableciendo principios y procedimientos concretos para garantizar la igualdad entre los licitadores.

En segundo lugar, la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE³². Esta directiva tiene gran relevancia, ya que normas específicas para los contratos públicos que se realicen en estos cuatro sectores estratégicos, ya que, en este

³⁰ Comisión Europea, "European Green Deal". *Comisión Europea*. (Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es ; última consulta: 15/02/2025).

³¹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE 28 de marzo de 2014).

³² Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DOUE 28 de marzo de 2014).

caso, la competencia puede llegar a estar restringida debido a los monopolios naturales o a las altas barreras para entrar en estos mercados. Más adelante se tratará este tema más en profundidad y se explicará cómo se abarcan las diferentes fases de los contratos en los sectores de la energía y el transporte en España.

En tercer y último lugar, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión ³³. Los contratos de concesión cobran especial importancia en el sector de transporte, y también se dan algunos contratos de concesión en el sector energético. Los contratos de concesión permiten desarrollar infraestructuras esenciales para el desarrollo de estos sectores estratégicos, sin que el Estado asuma todo el riesgo financiero. A lo largo del trabajo se analizará en profundidad este tipo de contrato, y su relevancia en estos sectores.

³³ Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DOUE 28 de marzo de 2014).

3. LAS FASES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN SECTORES ESTRATÉGICOS

3.1. Fase de preparación y adjudicación

Esta fase es clave dentro del proceso de contratación pública, debido a que es en esta fase donde se establecen todos los criterios y las condiciones necesarias que deben cumplir los licitadores. La finalidad de esta fase es que la Administración que vaya a ofrecer el contrato planifique y determine las necesidades del contrato, que elabore los pliegos y que seleccione el procedimiento de adjudicación que considere más adecuado para ese contrato en concreto.

A su vez, es una fase donde el principio de publicidad está muy presente, ya que la Administración debe asegurarse de que toda la información sobre el proceso de licitación sea accesible y clara para que se puedan cumplir con los principios rectores de igualdad de trato a los licitadores y el principio de transparencia.

El expediente de contratación debe aprobarse por el órgano encargado de contratar, y este debe contener: las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado y la idoneidad de su objeto; los pliegos de cláusulas administrativas y particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que rigen el contrato; la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación y los criterios utilizados; y el certificado de existencia de crédito o un documento que sea sustitutivo de éste.³⁴ A continuación se explicará detalladamente la finalidad de cada una de las exigencias del expediente de contratación.

3.1.1. Planificación y determinación de la necesidad del contrato

Es imprescindible que las Administraciones Públicas, antes de iniciar todo el proceso de contratación justifiquen la necesidad y la idoneidad del contrato, esto significa que la Administración Pública debe analizar la viabilidad del proyecto, los recursos disponibles y asegurarse de que el contrato se alinee con los objetivos estratégicos de cada sector.

En el caso concreto de los sectores de la energía y del transporte, la Administración Pública debería evaluar factores como la eficiencia del gasto público, el grado de

³⁴ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.168.

sostenibilidad del proyecto que se quiere realizar y el impacto económico y medioambiental que va a tener.

La necesidad de planificación y determinación del contrato se explica en el artículo 28.1 de la LCSP, donde dice: *“A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, (...), deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”*.

3.1.2. *Elaboración de los pliegos*

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los pliegos de prescripciones técnicas son documentos muy importantes en la contratación del Sector Público, ya que en ellos se establecen las condiciones necesarias en las que se rige la ejecución del contrato, no obstante, se debe hacer una distinción entre ambos.

Por un lado, están los pliegos de cláusulas administrativas particulares, estos están recogidos en el artículo 122 de la LCSP y existe reiterada jurisprudencia que los define como la “ley del contrato”, esto quiere decir que estos pliegos incluyen condiciones como: los criterios de solvencia y adjudicación, las condiciones laborales, ambientales y sociales y las condiciones de cesión del contrato, entre otras muchas. De esta manera se define el contenido del contrato de manera detallada, se recogen todos los pactos y las condiciones esenciales y se delimitan los derechos y obligaciones que tienen ambas partes ³⁵.

La Administración que contrata es la encargada de la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y los aprueba de manera unilateral, sin tener en cuenta a las empresas licitadoras. El artículo 139.1 de la LCSP, explica que el contenido de estos pliegos tiene carácter obligatorio y vinculante, por lo que todas las proposiciones de los licitadores deben cumplir los requisitos y las condiciones exigidas. En ese mismo artículo, también se hace referencia a que la presentación de las proposiciones de los interesados supone la aceptación incondicionada por parte del empresario del contenido íntegro de las cláusulas o condiciones contenidas en los pliegos, sin derecho a realizar una reserva o

³⁵ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.168-169.

modificación en estos.

Por otro lado, los pliegos de prescripciones técnicas, recogidos en el artículo 124 de la LCSP, estos son los que establecen las condiciones técnicas del contrato como los requisitos de calidad, sostenibilidad y accesibilidad. Estos pliegos también son aprobados por el órgano de contratación antes de la adjudicación del contrato, es muy importante que en la redacción de los pliegos no exista ninguna restricción injustificada hacia alguna marca o fabricante concreto, ya que se debe garantizar la libre competencia entre los licitadores ³⁶.

3.1.3. Tipos de procedimientos de adjudicación

La LCSP ha establecido diferentes tipos de procedimientos para la adjudicación de contratistas en los contratos públicos, el tipo de procedimiento se determinará atendiendo a la naturaleza y a la cuantía del contrato.

A continuación, se explicarán los diferentes procedimientos de adjudicación ³⁷:

Adjudicación directa: este es un procedimiento que se lleva a cabo de manera excepcional y que sólo se puede aplicar a los contratos menores, estos se caracterizan por su pequeña cuantía y porque no hay una concurrencia competitiva.

El artículo 118.1 de la LCSP determina la cuantía por la que se establece que un contrato se puede considerar menor, y esto es:

- Los contratos de obras cuya cuantía sea inferior a 40.000 euros.
- Los contratos de suministro o de servicios cuya cuantía sea inferior a 15.000 euros.

En el apartado 2 del citado artículo se establece que para los contratos menores será necesario que el órgano de contratación emita un informe motivado donde se justifique la necesidad del contrato, esto establece unos límites para intentar prevenir que se lleven a cabo prácticas corruptas en el ámbito de la contratación pública.

Procedimiento abierto: este está regulado en los artículos 156, 157 y 158 de la LCSP, y

³⁶ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.169.

³⁷ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.171-179.

es el procedimiento que se considera “ordinario”, ya que permite a cualquier empresa interesada presentar una proposición. En este tipo de procedimiento no se permite a los licitadores negociar los términos del contrato, y es uno de los principios que garantiza en mayor medida los principios de transparencia y libre competencia.

El artículo 159 de la LCSP regula el procedimiento abierto simplificado, y en su primer apartado menciona que se podrá utilizar este procedimiento cuando se trate de un contrato de obras, suministro y servicios, siempre y cuando se cumplan con las siguientes condiciones:

- a) Cuando sea un contrato de obras y su valor sea igual o inferior a 2.000.000, y cuando sea un contrato de suministro y servicios y su valor sea igual o inferior a 100.000 euros.
- b) Cuando en los pliegos no se prevean criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, y en el caso de que los haya, que estos no superen el porcentaje del 25% del total de los criterios de adjudicación, a excepción del contrato que tenga por objeto las presentaciones de carácter intelectual, la ponderación de los criterios de adjudicación no podrá ser superior al 45%.

También existe un procedimiento abierto “supersimplificado”³⁸, recogido en el artículo 159.6 de la LCSP. Este procedimiento se puede aplicar en los contratos de obra con un valor inferior a 80.000 euros y en los contratos de suministros y servicios con un valor inferior a 35.000 euros, a excepción de los contratos que tengan por objeto las prestaciones de carácter intelectual.

Ambos procedimientos tienen el objetivo de reducir los plazos y simplificar todos los trámites, intentado promover una mayor eficacia en el proceso de contratación pública.

Procedimiento restringido: recogido en los artículos del 160 al 165 de la LCSP, en este procedimiento cualquier empresa que esté interesada puede presentar una solicitud de participación, pero sólo pueden presentar las proposiciones las empresas que han sido previamente seleccionadas por el órgano de contratación, en base a unos criterios de solvencia ³⁹.

³⁸ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.173.

³⁹ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.174.

Este procedimiento se caracteriza por tener dos fases: la primera fase de preselección, donde el órgano de contratación establece los criterios de solvencia necesarios y una vez determinados esos criterios se seleccionarán un mínimo de 5 candidatos, se establece este mínimo para que se pueda garantizar una competencia efectiva; la segunda fase de invitación y licitación, en esta fase el procedimiento de adjudicación se realiza siguiendo las normas del procedimiento abierto ⁴⁰.

Procedimiento negociado: está recogido en el artículo 166 de la LCSP, en su primer apartado explica que los procedimientos negociados se caracterizan por que la adjudicación del contrato se hace una tras un periodo de consultas y negociaciones con diferentes candidatos, es por ello por lo que la adjudicación recae en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación.

El procedimiento negociado se aplica de manera restringida y debe estar debidamente justificado en el expediente. La negociación solo puede abordar aspectos económicos y técnicos previamente establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Además, es obligatorio solicitar ofertas a un mínimo de tres empresas capacitadas para poder garantizar la concurrencia. Finalmente, toda la documentación del proceso debe registrarse adecuadamente para permitir un control posterior y asegurar la transparencia en la adjudicación ⁴¹.

El artículo 167 de la LCSP expone los supuestos en los que cabe aplicar este tipo de procedimiento, estos son:

- a) Cuando la prestación requiera un diseño o una adaptación previa.
- b) Cuando la prestación del contrato implique un proyecto o soluciones innovadoras.
- c) Cuando el contrato no se pueda adjudicar sin realizar negociaciones previas debido a su complejidad.
- d) Cuando el órgano de contratación no sea capaz de establecer especificaciones técnicas precisas.
- e) Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos que se hayan realizado previamente solo se hubiesen presentado ofertas irregulares o inaceptables.

⁴⁰ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.174.

⁴¹ Burzaco, M. et al., *op cit.*, p.173.

f) Cuando se traten de contratos de servicios sociales personalísimos para garantizar la continuidad de atención a las personas que ya estaban siendo beneficiadas por ese servicio.

Por otro lado, el artículo 168 de la LCSP explica el procedimiento negociado sin publicidad, por el que se permite la adjudicación de un contrato sin publicar un anuncio de licitación, esto se puede dar solo en casos muy específicos que atienden a unos criterios de necesidad urgencia o exclusividad justificada.

Diálogo competitivo: este procedimiento está recogido en el artículo 172 de la LCSP y permite al órgano de contratación desarrollar, mediante un diálogo con los candidatos seleccionados (previa solicitud de estos), una solución adaptada a sus necesidades. Es un procedimiento que se aplica en situaciones muy similares a las del procedimiento negociado, mencionado antes, especialmente cuando el contrato necesite soluciones más innovadoras.

Procedimientos de asociación para la innovación: este procedimiento es una novedad fruto de la Directiva, que fue introducida en la LCSP en los artículos 177 y siguientes. Este procedimiento se utiliza cuando se necesite desarrollar productos, servicios u obras innovadoras que posteriormente puedan ser adquiridos.

Este procedimiento se caracteriza por tener una primera fase de selección de los candidatos (artículo 178 de la LCSP), donde cualquier empresa puede presentar una solicitud de participación, y será el órgano de contratación quien aplicando los criterios de solvencia en I+D, seleccione a los candidatos. Una vez realizada la selección de los candidatos, comienza la segunda fase de negociación y adjudicación (artículo 179 de la LCSP), donde cada candidato seleccionado presentará su proyecto de I+D y será el órgano de contratación siguiendo el criterio de la mejor relación calidad-precio, quien determine la adjudicación del contrato.

3.1.4. Criterios de adjudicación

Independientemente del procedimiento de contratación que se haya utilizado, la adjudicación del contrato público se realiza en base a la valoración de las proposiciones presentadas por los diferentes licitadores y conforme a los criterios establecidos en los pliegos. Asimismo, el órgano de contratación tiene cierto grado de discrecionalidad a la

hora de elegir los criterios con los que evaluará todas las ofertas presentadas por los licitadores, no obstante, el artículo 145.5 de la LCSP pone ciertos límites a ese grado de discrecionalidad para poder garantizar que se cumplan con los principios de transparencia e igualdad entre los licitadores ⁴².

Conforme al artículo 145.5 de la LCSP, los criterios de adjudicación que establezca el órgano de contratación deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Vinculación de los criterios con el objeto del contrato, este requisito se debe dar en todas las fases del contrato.
- b) Los criterios deben formularse “*de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*”
- c) Las ofertas deberán evaluarse en condiciones de competitividad efectiva, eso quiere decir que deben poder ser comparadas de manera justa y pudiendo garantizar una evaluación precisa.

En la LCSP se recogen algunos criterios orientativos como la calidad, los costes, el valor técnico, la accesibilidad, el impacto medioambiental o la innovación, y en el apartado 2 del artículo 146 se da cierta prioridad a los criterios de adjudicación que puedan valorarse por cifras o porcentajes obtenidos por la aplicación de fórmulas que hayan sido establecidas en los pliegos.

3.1.5. Publicidad y concurrencia en la licitación

La publicidad en la contratación pública es un elemento esencial para garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad y no discriminación en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos. De acuerdo con el artículo 132.1 de la LCSP, los órganos de contratación deben asegurarse de que todos los licitadores y los candidatos reciban un trato equitativo, y esto solo se puede hacer realidad mediante una adecuada difusión de la información sobre los contratos, sus condiciones y el proceso de adjudicación⁴³.

La publicidad de los contratos varía en función de aspectos como el tipo de contrato, su

⁴² Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.174-176.

⁴³ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.170-171.

cuantía y la entidad contratante, y se puede realizar a través de diferentes mecanismos, como el anuncio previo y el anuncio de licitación.

El acceso a esta información no solo participa la participación de un mayor número de licitadores, fomentando la concurrencia y la competitividad, sino que también se consigue reforzar los mecanismos de control sobre la actividad contractual de los entes públicos. Además, la transparencia actúa como un instrumento fundamental para prevenir la corrupción, alineándose con el principio de integridad recogido en el artículo 1 de la LCSP, que refuerza la dimensión ética en la contratación pública.

3.1.6. Valoración de las proposiciones y adjudicación del contrato

Para la valoración de las proposiciones el órgano de contratación se basa en los criterios que establece la LCSP, es su artículo 145.1 se puede observar como la ley quiere que se priorice la mejor oferta en relación con la calidad-precio y en relación coste-eficacia.

El criterio de la relación calidad-precio, es la regla general, en este se combinan factores económicos y cualitativos. Mientras el segundo criterio de relación coste-eficacia introduce un enfoque más amplio del criterio económico, donde se tiene en cuenta el ciclo de vida del producto o servicio, y donde se incluyen los costes de adquisición, mantenimiento y sostenibilidad ⁴⁴.

Anteriormente, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, establecía que la adjudicación del contrato se debía hacer a la “*oferta económicamente más ventajosa*” ⁴⁵, como se ha observado, la actual LCSP ha introducido esos dos criterios donde no solo se tiene en cuenta el precio, sino que también se valora la calidad y la eficacia.

La evaluación de las ofertas la realiza la Mesa de contratación o el órgano competente, aplicando tanto criterios reglados, como fórmulas matemáticas, como discrecionalidad técnica en aspectos más subjetivos, como la calidad o la estética del producto. Para evitar que se lleven a cabo arbitrariedades, se exige que los informes de valoración de los contratos estén debidamente motivados y justificados por las puntuaciones que se les han

⁴⁴ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.181-182.

⁴⁵ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE 16 de noviembre de 2011).

asignado.

Cuando la Mesa de contratación se encuentre con una oferta con un precio anormalmente bajo, este debe seguir un procedimiento específico. Lo primero que se hace, es solicitar a los licitadores que se han visto afectados que justifiquen detalladamente sus precios o costes, para de esta manera poder evaluar la viabilidad de su propuesta. Si se demuestra que la oferta tiene ese precio tan bajo porque no cumple con las condiciones exigidas o porque vulnera las normativas medioambientales, sociales o laborales, esta propuesta deberá ser rechazada.

Por otro lado, los órganos de contratación pueden incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (artículo 147 de la LCSP) criterios por si se da un caso de empate en la puntuación entre dos o más propuestas. En estos criterios de desempate pueden priorizar factores como el empleo de personas con discapacidad o la implementación de medidas de igualdad de género, entre otros. En el caso de que el órgano de contratación no haya previsto criterios específicos de desempate en los pliegos, la mesa deberá aplicar los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo 147 de la LCSP, ya citada, que también se tratan de criterios sociales.

Una vez se han valorado todas las ofertas propuestas por los licitadores, el órgano de contratación deberá clasificarlas en orden decreciente y adjudicará el contrato al licitador que presente la mejor oferta conforme a los criterios establecidos en los pliegos (artículo 150 de la LCSP). La adjudicación se formaliza mediante una resolución motivada, se publica en el perfil del contratante y se notifica al resto de participantes ⁴⁶.

El adjudicatario del contrato debe presentar en un plazo de 10 días hábiles toda la documentación que acredite su capacidad para contratar, la constitución de la garantía definitiva y la disposición efectiva de los medios prometidos (artículo 150.2 de la LCSP). En el caso de que no cumpla este requisito, se entenderá que retira su oferta y se le adjudicará el contrato al siguiente licitador en la clasificación. Por último, el órgano de contratación tendrá cinco días hábiles para formalizar la adjudicación una vez ha recibido toda la documentación correspondiente (artículo 150.3 de la LCSP). ´

⁴⁶ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.184-185.

3.1.7. La perfección del contrato: la formalización

Es importante aclarar que el contrato se perfecciona con su formalización, no con la adjudicación, salvo en excepciones como los contratos menores y los acuerdos marco. La contratación pública exige unos criterios de formalidad, es por ello por lo que se prohíben los contratos verbales excepto en los casos de emergencia ⁴⁷.

La formalización implica plasmar el contrato en un documento administrativo donde se reflejen todas las condiciones de licitación. Este documento es suficiente para inscribirlos en los registros públicos, sin embargo, el contratista puede solicitar que se eleve a escritura pública.

Como norma general, la ejecución del contrato no se puede iniciar sin que este se haya formalizado, por lo que la formalización supone una condición de eficacia del contrato. En el caso de que el adjudicatario no formalice el contrato en los plazos que le han establecido, la Administración podrá incautar el 3% del presupuesto de la base de licitación como penalización (artículo 153.4 de la LCSP). Y en el caso contrario, en el que la parte que incumple es la Administración, será el contratista el que tenga derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que le hayan podido ocasionar (artículo 153.5 de la LCSP).

3.1.8. Áreas de mayor riesgo de corrupción en la fase de preparación y adjudicación

A continuación, se analizará cada una de las etapas de la fase de preparación y adjudicación y los riesgos de cada una, ya que son etapas en las que pueden surgir numerosas irregularidades y darse prácticas corruptas.

El primer riesgo del procedimiento de contratación se da en el momento de elaboración de los pliegos, ya que una definición muy ambigua o demasiado específica de los requisitos técnicos necesarios puede llegar a restringir la libre competencia o incluso favorecer a determinados licitadores. Por otro lado, dado a la digitalización del proceso de contratación y la existencia de la Plataforma de Contratación del Sector Público, la falta de publicidad en la difusión de las convocatorias y de los pliegos no es un riesgo que

⁴⁷ Burzaco, M. et al., *op cit.*, pp.186-187.

destaque.

Uno de los principales riesgos en el proceso de contratación es la forma en que los órganos contratantes establecen los criterios de adjudicación. Si estos criterios son demasiado subjetivos o difíciles de evaluar, se abre la puerta a decisiones discrecionales en la evaluación de las ofertas, y esto puede favorecer a determinados licitadores sin una justificación objetiva, comprometiendo así la transparencia y la equidad del proceso.

Otro riesgo que se debe tener en cuenta en los procesos de contratación pública es la posibilidad de que se puedan realizar modificaciones en los términos del contrato una vez este ya se ha adjudicado. Estos cambios pueden llegar a incluir cambios en los plazos de entrega, en la forma de ejecución del contrato o incluso en las condiciones económicas, lo que podría llegar a suponer una ventaja a la empresa seleccionada.

Todos estos riesgos de corrupción en la fase de preparación y adjudicación pueden afectar en gran medida a la transparencia, eficiencia e igualdad entre los licitadores en el proceso de contratación, por ello, para intentar reducirlos es fundamental reforzar los mecanismos de control existentes.

3.2. Fase de cumplimiento, efectos y extinción

Una vez la Administración ha adjudicado el contrato, es fundamental que se regule su cumplimiento, los pagos y la gestión de posibles imprevistos que puedan surgir en el transcurso del cumplimiento del contrato. Conforme al artículo 209 de la LCSP, el contrato se podrá extinguir por cumplimiento o por resolución.

Por un lado, el cumplimiento es la forma ordinaria de extinción del contrato y esto se produce cuando el contratista ejecuta la totalidad de la prestación conforme a los términos que ha acordado y a satisfacción de la Administración (artículo 210.1 de la LCSP). En este caso, la Administración debe emitir un acta de recepción en el mes siguiente a la entrega del objeto contractual. Respecto del pago, a excepción de los contratos de obra, la Administración debe realizar el pago en un plazo de 30 días desde que recibe el objeto del contrato; en caso de que se produzca una demora en el pago, el contratista podrá exigir intereses e indemnización por los costes del cobro. Y en el caso de que la Administración no cumpla con el pago, el artículo 199 de la LCSP dice que el contratista podrá reclamar judicialmente el pago inmediato de la deuda.

Por otro lado, el artículo 211 de la LCSP expone las causas por las que se puede resolver un contrato, algunas de estas son: muerte o incapacidad del contratista; declaración de concurso o insolvencia; mutuo acuerdo; por incumplimiento de los plazos o de las obligaciones esenciales tanto por parte del contratista como por parte de la Administración, en el caso que la Administración se retrase con el pago más tiempo del plazo legal; por la imposibilidad de ejecución sin que exista la posibilidad de modificación y por impago a los trabajadores. El proceso de resolución del contrato podrá ser iniciado de oficio o a instancia del contratista, y cada una de las causas de resolución expuestas tendrán una aplicación y unos efectos específicos recogidos en los artículos 212 y 213 de la LCSP, ya citada anteriormente.

3.2.1. Áreas de mayor riesgo de corrupción en la fase de cumplimiento del contrato

Los artículos 215, 216 y 217 de la LCSP establecen las reglas y condiciones que rigen la subcontratación en los contratos del sector público. Sin embargo, la falta de un control administrativo riguroso puede dar lugar a prácticas fraudulentas, como la adjudicación de subcontratos a empresas vinculadas a funcionarios o cargos de la Administración, lo que genera conflictos de interés.

Una subcontratación indiscriminada puede afectar a la calidad del servicio o la obra del contrato, y a su vez perjudica a las empresas que participaron en el proceso de licitación y no fueron las seleccionadas, ya que, mediante esta subcontratación se distorsiona la competencia del proceso de licitación. Cuando una gran empresa es la seleccionada para la ejecución de un contrato público y más tarde estas subcontratan a una tercera, estas normalmente lo hacen a un precio inferior al de la oferta del contrato, esto supone una injusticia para las empresas que habían participado en el proceso de licitación y no fueron adjudicatarias. Ya que en vez de poder contratar con la Administración y cobrar un precio justo por la ejecución de ese contrato, las empresas que subcontratan suelen tener unas condiciones mucho menos favorables y unos márgenes de beneficio mucho menores ⁴⁸.

⁴⁸ González García, J. V., “La subcontratación en la Ley de contratos del sector público”, *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de mayo de 2024 (disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-subcontratacion-en-la-ley-de-contratos-del-sector-publico> ; última consulta: 28/03/2025).

Por otro lado, la insuficiencia de supervisión y control facilita que estas irregularidades puedan darse sin apenas tener consecuencias, lo que compromete la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Para mitigar estos riesgos, es esencial fortalecer los mecanismos de control durante la fase de ejecución, no solo en los casos de subcontratación, sino en la totalidad de los contratos públicos. Esto garantizaría un cumplimiento adecuado de las condiciones contractuales, asegurando la calidad técnica del servicio o la obra contratada y optimizando el uso de los fondos públicos.

4. MECANISMOS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA

El control en la contratación pública tiene la finalidad de garantizar que los procesos se ajustan a los principios de legalidad, eficiencia y buen uso de los recursos públicos. Se pueden distinguir diferentes mecanismos de control, ya sea según su función, su objetivo, estructura o momento de aplicación. Estos mecanismos de control se pueden hacer en un momento anterior a la contratación, como puede ser las auditorías previas, o en un momento posterior a través de evaluaciones.

Aquí es cuando el principio de transparencia cobra importancia, ya que es fundamental para fortalecer la confianza pública y evitar casos de corrupción dentro de la contratación pública. Un control adecuado permite mejorar la gestión de todo el proceso de contratación, optimizar el proceso de adjudicación y asegurar que se cumple con las normas establecidas. Por otro lado, intenta evitar que se den casos de fraude en un país donde la contratación pública representa una parte muy significativa del gasto público, en concreto, en España, en el año 2023, el gasto de contratación pública alcanzó el 11.55% del PIB y el 24.87% del gasto público total, y en Europa, el gasto de contratación pública al año es del 15% del PIB de la UE ⁴⁹.

Para que se pueda dar un control efectivo, este debe darse en tres momentos claves, estos son; antes de la toma de decisión, para que la Administración se asegure de que el contrato es conforme a la normativa estatal y europea, y de esta forma evitar posibles problemas futuros; durante la ejecución del contrato, para asegurarse de que se están cumpliendo con los términos expuestos en el contrato y corregir posibles desviaciones; y una vez acabada la ejecución del contrato, con la finalidad de evaluar si se han cumplido con los objetivos de la contratación. Este control a lo largo de todas las fases permite prevenir posibles irregularidades, mejorar la calidad del gasto público y refuerza el Estado social de derecho.

⁴⁹ Ecodes, “Contratación pública”. *Ecodes* (Disponible en https://ecodes.org/hacemos/cambio-climatico/incidencia-en-politicas-publicas/contratacion-publica#:~:text=En%20Espa%C3%B1a%2C%20el%20nivel%20de,contabilidad%20nacional%20publicados%20por%20Eurostat; última consulta 18/02/2025.)).

4.1. Control interno y externo en la contratación pública

Este control se realiza tanto a nivel interno, a través de los órganos dentro de la propia entidad pública, como de forma externa, mediante la supervisión de organismos ajenos a la institución. A continuación, se explicará más detalladamente cuáles son estos órganos a los que se hacen referencia y algunas de sus figuras claves para que se pueda cumplir el control en todas las fases de la contratación pública.

4.1.1. Control interno

Los órganos de control interno tienen la responsabilidad de asegurarse de que se cumplan las normativas y los procedimientos establecidos en los procedimientos de contratación pública dentro de cada entidad.

Como se ha mencionado anteriormente, el control debe realizarse en las distintas etapas de la contratación pública, por lo que se puede decir que se da un control preventivo (anterior a la contratación o *ex ante*), un control concurrente (durante la contratación), y un control posterior (después de la contratación o *ex post*). Esta clasificación de las tres etapas de control en la contratación pública la menciona Pascual García⁵⁰, y es clave para entender quién ejerce el control, cómo lo ejerce y los efectos que puede llegar a producir.

El control preventivo se aplica antes de la ejecución de cualquier operación financiera o administrativa, y tiene el objetivo de prevenir posibles problemas y garantizar que se cumplan todos los requisitos legales y presupuestarios. En este momento, se suele verificar la existencia de presupuesto, la validez de las aprobaciones y la idoneidad de los criterios de adjudicación.

Por otro lado, el control concurrente se realiza durante la ejecución del contrato, los órganos de control interno son los encargados de supervisar el desarrollo de todas las actividades contractuales para asegurar que se cumplen con los plazos establecidos y los requisitos documentales.

La LCSP, introdujo varias medidas importantes para el control de la ejecución del contrato, en su artículo 62.1 hace referencia a la “*unidad encargada del seguimiento y*

⁵⁰ Pascual García, J., *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, Madrid, 1999, p.607.

ejecución ordinario del contrato que figuren en los pliegos” y también menciona la obligatoriedad de designar un responsable del contrato (artículo 62.1 de la LCSP). En el segundo párrafo del artículo 190 de la LCSP se otorga a la Administración la potestad de poder realizar inspecciones en las actividades que desarrolla el contratista durante la ejecución del contrato.

En el anterior párrafo se ha mencionado la figura de “responsable del contrato”, la creación de esta figura tiene la finalidad de reforzar el control en la ejecución del contrato y a su vez facilitar la resolución de problemas o incidencias que puedan darse en el desarrollo del contrato. Este es nombrado por el órgano de contratación y sus tareas se recogen en el artículo 62.1 de la LCSP, donde dice: *“responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan”*. La LCSP también le otorga algunas facultades a mayores, en el artículo 64 de la LCSP se hace referencia a que las personas que conozcan un posible conflicto de interés en la ejecución del contrato deberán ponerlo en conocimiento del órgano de contratación, por lo que se entiende que en este caso debería ser el responsable del contrato el que deba adoptar medidas ante posibles fraudes, casos de corrupción y conflictos de interés. Otra de las facultades que le otorga el artículo 201 de la LCSP a los órganos de contratación, y por ende al responsable del contrato, es la verificación de que en la ejecución del contrato se cumpla con las obligaciones sociales, medioambientales y laborales por el contratista.

La figura del responsable del contrato tiene grandes vacíos legales, ya que la LCSP no determina ningún criterio o requisito específico para su nombramiento, ni para las decisiones que este adopta, eso puede conllevar a una falta de transparencia y una ausencia de protocolización que pueden derivar en una ineffectividad del control interno⁵¹.

En el caso de los contratos de concesión de obra pública y de servicios, el artículo 62.3 de la LCSP dice que la Administración se encargará de designar a una persona para que defienda el interés general y para que verifique si el concesionario está cumpliendo con las obligaciones del contrato, especialmente respecto a la calidad de la obra o del servicio.

⁵¹ Rodríguez Pérez, R.P., “Instrumentos de control de la contratación pública. La intervención de la mesa de contratación y del responsable del contrato”, *Auditoría Pública*, n.72, 2018, pp.27-36.

Y, por último, el control posterior, este se da una vez ha finalizado el contrato, y es el órgano de contratación quien se encarga de evaluar si se han cumplido con los objetivos del contrato, si se han respetado todas las condiciones pactadas y si los recursos económicos se han utilizado adecuadamente y conforme al presupuesto establecido. Con este control se intenta identificar las áreas de mejora para corregir o mejorar en las futuras contrataciones públicas ⁵².

No obstante, la Recomendación de Decisión del Consejo de la Unión Europea de 27 de julio de 2016 ⁵³ dice: “*España debe establecer un marco coherente que garantice la transparencia y la coordinación de la política de contratación pública de todas las entidades y autoridades de contratación a fin de garantizar la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. Dicho marco debe incluir mecanismos de control a priori y a posteriori adecuados para la contratación pública a fin de garantizar la eficiencia y el cumplimiento de la legislación.*”, por lo que, desde la perspectiva de la Unión Europea, España debe implementar medidas de control específicas para asegurar que se cumple con la legislación y con los principios rectores de la contratación pública. De esta manera se intenta reducir los casos de corrupción en el ámbito de la contratación pública y asegurar una efectiva gestión de los recursos públicos.

4.1.2. Control externo

El control externo, como su propio nombre indica, lo ejercen organismos y personas ajenas al órgano de contratación, su objetivo es verificar que se cumplen las normas y evaluar la gestión de los recursos públicos, garantizar la legalidad y la eficiencia en el proceso de contratación pública.

Para ejercitar el control externo, destaca el Tribunal de Cuentas, a nivel estatal y los Órganos de Control Externo, a nivel autonómico. A continuación, se explicarán las principales características y funciones de cada uno.

Por un lado, en el artículo 136.1 de la Constitución Española, se define al Tribunal de

⁵² Rodríguez Pérez, R.P., *op cit.*, pp.27-36.

⁵³ Comisión Europea, “Recomendación de Decisión del Consejo por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo”. *Comisión Europea*, 2016 (disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0518&from=ES; última consulta 18/02/2025).

Cuentas como el “*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.*”, en el siguiente párrafo se determinan sus funciones y de qué órgano dependerá: “*Dependerá directamente de la Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*”. El hecho de que el Tribunal de Cuentas dependa directamente de las Cortes Generales ha sido muy cuestionada debido a deficiencias como la politización y la ineficacia de sus informes y decisiones, esto hace que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ⁵⁴ (OCDE) y la Transparencia Internacional ⁵⁵(IT), que se encargan de temas de transparencia y de la lucha contra la corrupción, destacan la necesidad de fortalecer el control externo para combatir la corrupción, ya que en el año 2024, “*la puntuación de España en el índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2024 de Transparencia Internacional es del 56/100*” ⁵⁶.

Con la LCSP, se crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, en el artículo 332 de la LCSP se mencionan las características de este órgano colegiado y de cómo este debe actuar, y dice: “*con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional*”, en el apartado 6 de ese mismo artículo se exponen las funciones concretas que tiene la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Por otro lado, la mayoría de las Comunidades Autónomas crean sus propios Órganos de Control Externo, la finalidad de estos es controlar la gestión económica y financiera de las administraciones autonómicas y locales dentro de su ámbito de aplicación.⁵⁷ Su

⁵⁴ Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”. *Ministerio de Economía, Comercio y Empresa*. (disponible en: <https://comercio.gob.es/PoliticaComercialUE/OMCOrganismosInternacionales/Paginas/ocde.aspx>; última consulta 20/02/2025).

⁵⁵ Transparencia Internacional, “Índice de percepción de la corrupción”. *Transparencia Internacional España* (disponible en: <https://transparencia.org.es/>; última consulta 20/02/2025).

⁵⁶ Transparencia Internacional, “Índice de percepción de la corrupción 2024: España baja cuatro puntos y diez puntos con respecto al índice de percepción de la corrupción 2023”. *Transparencia Internacional España* (disponible en: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2024-espana-baja-cuatro-puntos-y-diez-puntos-con-respecto-al-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>; última consulta 20/02/2025).

⁵⁷ Tribunal de Cuentas, “Relaciones con los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”.

actividad debe estar coordinada con la del Tribunal de Cuentas y con la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación para evitar que se realicen tareas de manera duplicada.

4.2. Herramientas digitales y portales de transparencia

4.2.1. Plataformas electrónicas de contratación

La contratación pública electrónica fue ganando relevancia a lo largo de los años, sin embargo, no fue hasta el año 2018, con la entrada en vigor de la actual LCSP, cuando se instauró de manera obligatoria la contratación pública electrónica. La finalidad de este tipo de contratación es incrementar la transparencia de todo el proceso de contratación, ya que el hecho de que sea electrónico hace que la información publicada esté al alcance de todos los ciudadanos. La digitalización de la contratación pública también facilita la rendición de cuentas a través del registro y de un almacenamiento seguro de las transacciones y permite que las auditorías sean mucho más efectivas y precisas.

Respecto a la contratación pública electrónica, se debe tener en cuenta la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la LCSP, ambas han impulsado la digitalización y el uso de las tecnologías en los procedimientos de contratación.

Uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, es “*Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento y establecer una estrategia común de datos de contratación*”⁵⁸. En ella se habla de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), esta es la principal plataforma de licitación electrónica del país, y sirve para centralizar toda la información contractual, de esta manera se permite la difusión de todas las licitaciones y los resultados de estas, y, a su vez, promueve una gestión pública mucho más transparente. No obstante, todavía no se puede hablar de una centralización de la información perfecta, ya que esta plataforma debe coexistir y mantenerse interconectadas con las plataformas autonómicas y las

Tribunal de cuentas (disponible en: <https://www.tcu.es/es/relaciones-externas/relaciones-institucionales/relaciones-con-ocex>; última consulta 20/02/2025).

⁵⁸ Comité de cooperación en materia de contratación pública, “Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026”. *Plataforma de Contratación del Sector Público*, 31 de diciembre de 2023 (disponible en: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>; última consulta: 22/02/2025).

locales, y eso dificulta bastante gestión y el seguimiento de todos esos procedimientos.

La Comisión Europea en uno de sus informes sobre la contratación pública y la digitalización, dice: “*las Directivas sobre contratación pública han fomentado la apertura y la transparencia, lo cual ha originado una intensificación de la competencia, lo cual, a su vez, se ha traducido en un ahorro de costes.*”⁵⁹, por lo que se puede determinar que este proceso de digitalización de los procedimientos de contratación pública no solo han sido para favorecer la transparencia y la igualdad entre los licitadores, sino que también ha ayudado a rebajar los costes de estos procedimientos y optimizar el tratamiento de los datos.

Además, a nivel nacional está el Registro de Contratos del Sector Público, recogido en el artículo 346 de la LCSP, en este se determina que el Ministerio de Hacienda y Función Pública será quien deba mantener un Registro de Contratos, donde se deberán inscribir todos los datos básicos de los contratos que han sido adjudicados por las Administraciones Públicas. Este Registro, tiene la finalidad de centralizar la información relativa a la contratación pública en España.

En conclusión, tanto la Plataforma de Contratación del Sector Público, como el Registro de Contratos del Sector Público, tienen la finalidad de centralizar la información, con el objetivo de conseguir una mayor transparencia y eficiencia en el ámbito de la contratación pública.

4.2.2. Portales de Transparencia

Con el fin de promover esa transparencia de la Administración y la participación ciudadana, es fundamental que los ciudadanos tengan acceso a la información de los contratos públicos que se llevan a cabo, para ello, se ha creado el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Este Portal proporciona acceso libre a los ciudadanos a la información sobre los proyectos de infraestructuras, licitaciones de obras

⁵⁹ Comisión Europea, “Resumen de la evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre la Contratación Pública”, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Comisión Europea* (disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15552/attachments/1/translations/es/renditions/native>; última consulta 26/02/2025)

públicas y contratos relacionados con el sector de la energía y del transporte.

En el caso del sector energético, existe el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, y en el apartado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se exponen numerosos informes de interés general sobre la información del sector público de la energía.

Y en el caso del sector de transportes, en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, está en el apartado del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, donde se puede encontrar información relevante acerca de la contratación pública en el sector del transporte.

El Portal de Transparencia ha contribuido a mejorar la confianza ciudadana en la gestión de los contratos públicos, promueve la competencia y reduce la opacidad de los procesos de contratación.

4.3. Lucha contra la corrupción en los sectores estratégicos

En el artículo 64 de la LCSP se prevé la lucha contra la corrupción y la prevención de los conflictos de intereses, en el caso de los sectores estratégicos como se tratan de servicios de interés general, esta lucha es fundamental para garantizar que se cumplan con las normativas y los principios rectores de la contratación pública, como el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la contratación.

La corrupción en la contratación pública produce un efecto de desconfianza en la ciudadanía, ya que, la corrupción no solo compromete a la correcta de los fondos públicos, sino que también afecta a la competitividad y al desarrollo sostenible de los contratos públicos.

Debido a la gran relevancia económica y social de los sectores de la energía y del transporte, los casos de corrupción en estos sectores pueden producir grandes incrementos en los costes de ejecución del contrato, y por ello, también puede hacer que la calidad del servicio público se vea gravemente afectado.

La UE y organismos nacionales como el Tribunal de Cuentas y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación han intentado reforzar los mecanismos

de supervisión con la finalidad de disminuir los casos de corrupción en la contratación pública. A continuación, se analizarán los distintos riesgos que se pueden dar en la contratación pública de los sectores de la energía y del transporte, y también se estudiarán las diferentes medidas preventivas y sancionadoras que existen en España.

4.3.1. Riesgos específicos en la energía y el transporte

La corrupción en la contratación pública puede afectar a todos los sectores, sin embargo, este trabajo se centrará en los sectores estratégicos de la energía y del transporte. En el caso de los contratos energéticos y de transporte, existe un nexo común, y es que este tipo de contratos suelen ser de proyectos muy complejos y, además, estos necesitan inversiones a largo plazo, por lo que ambas características son idóneas para que pueda parecer atractivo el contrato y que se puedan dar casos de corrupción.

Uno de los principales riesgos en la contratación pública es la falta de transparencia en los procedimientos de licitación y adjudicación de los contratos, ya que eso puede dar lugar a acuerdos irregulares en los contratos, y por ello se pueden generar sobrecostes que no tienen justificación o incluso se puede llegar a adjudicar el contrato a empresas determinadas con el fin de obtener algún beneficio a cambio o cuando existe un conflicto de interés.

El uso injustificado de los procedimientos de urgencia, debido a que este tipo de procedimientos se tramitan mucho más rápido y sus plazos se acortan, evitando una mayor competencia y esto puede llegar a favorecer a alguna empresa licitadora. De esta manera se estaría vulnerando el principio de igualdad entre los licitadores.

El fenómeno de la “puerta giratoria”⁶⁰ también es un posible riesgo en la contratación pública de estos sectores. Este fenómeno se da cuando exfuncionarios públicos pasan a ocupar alto puestos en empresas privadas e intentan beneficiarse de su experiencia y sus contactos del sector público, y es una gran amenaza para la buena gestión de la contratación pública, ya que se pueden dar conflictos de interés y pueden llegar a comprometer el principio de imparcialidad e igualdad entre los licitadores, generando casos de corrupción. También se puede dar el caso donde haya una influencia por

⁶⁰ González Barroso, F., “El fenómeno de las puertas giratorias”, *Revista en Cultural de la Legalidad*, n.11, 2017, pp.315-317.

intereses políticos para la ejecución de un contrato, y eso conlleve una adjudicación a determinada empresa o un sobrecoste que no sea necesario para la ejecución real del contrato.

Y, por último, uno de los riesgos más comunes que se puede dar en el proceso de contratación es la falta de control en las concesiones y en las subcontrataciones, ya que no hay un seguimiento riguroso del cumplimiento de las condiciones contractuales durante el proceso de ejecución, por lo que se pueden llegar a dar casos de corrupción.

4.3.2. Medidas preventivas y sancionadoras

Con el objetivo de combatir la corrupción en la contratación pública en España, se han implementado numerosas medidas preventivas y sancionadoras para intentar garantizar a los ciudadanos unos procesos de contratación mucho más transparentes y eficientes.

Por un lado, las **medidas preventivas** previstas ya se han ido mencionando de manera indirecta a lo largo del trabajo, estas son:

- La transparencia y la digitalización en los procesos y el control interno: la Plataforma de Contratación del Sector Público y el Registro de Contratos del Sector Público permiten que estos dos principios se puedan cumplir, ya que a través del acceso a estas dos plataformas se da a los ciudadanos la posibilidad de acceder a toda la información de los contratos públicos que la Administración Pública lleva a cabo, de esta manera se intenta incrementar la confianza de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos.
- Estricta regulación de las modificaciones contractuales: la LCSP establece límites a las modificaciones de los contratos, estos límites pueden actuar como una barrera a la realización de modificaciones contractuales injustificadas que puedan llegar a ser prácticas corruptas o que puedan afectar a la eficiencia y al equilibrio económico del contrato.

En concreto, el artículo 204 de la LCSP se refiere a las modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares; en el artículo 205 de la LCSP se hace referencia a las modificaciones no previstas en el pliego de las cláusulas administrativas particulares, como las prestaciones adicionales, las circunstancias imprevisibles y las modificaciones no sustanciales; y, por último, en el artículo 206 de la LCSP se prevé la

obligatoriedad de las modificaciones del contrato. Por otro lado, los artículos 242, 255, 290 y la Disposición adicional décima de la LCSP, también hacen referencia a las modificaciones de los contratos.

- Control externo: con la LCSP se introdujeron nuevos mecanismos de control externo como la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, y, por otro lado, en su artículo 335 se hace referencia a la obligatoriedad de remitir los contratos al Tribunal de Cuentas o al órgano externo encargado del control de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, entre las **medidas sancionadoras**, destacan las siguientes:

- Declaración de nulidad del contrato cuando no se cumplan con los requisitos de publicidad y transparencia: en el artículo 39.2 de la LCSP, se exponen las diferentes causas de nulidad del derecho administrativo, en concreto, su apartado c), hace referencia a la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratando alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En el artículo 42 de la LCSP, se explican los efectos de la declaración de la nulidad, y distingue los efectos dependiendo si la declaración de nulidad es de los actos preparatorios o si no es de estos, y también explica que ocurriría si la declaración de nulidad produjese un grave trastorno al servicio público.

- Sanciones administrativas y penales: en la LCSP y en el Código Penal se prevén sanciones económicas, inhabilitaciones y penas de prisión para los funcionarios o las empresas que estén involucradas en prácticas corruptas. En concreto, el artículo 71 de la LCSP regula las distintas prohibiciones que tiene la Administración a la hora de contratar. Y respecto a las sanciones penales, en el Código Penal ⁶¹ están tipificadas numerosos delitos contra la Administración pública (TÍTULO XIX del Código Penal), en los artículos 404 al 406 se recoge el delito de la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos, la prevaricación implica una toma de decisiones de manera injusta o ilegal por funcionarios en el ejercicio de sus funciones; en los artículos 428 al 431 se recogen las penas del delito del tráfico de influencias; en los artículos 432 al 435 bis se recogen las penas del delito de malversación; y por último, en los artículos

⁶¹ Código Penal (BOE 24 de noviembre de 1995).

436 al 438 bis, se tipifica el delito de los fraudes y exacciones ilegales. En todos estos artículos del Código Penal se recoge una inhabilitación junto una pena para el funcionario público que realizase alguno de estos delitos.

- Presentación de recursos: la LCSP, en su artículo 44, presenta el recurso especial y explica que lo podrá imponer cualquier persona interesada y este tipo de recurso permite impugnar determinados contratos, dependiendo de su valor, y también se pueden impugnar los anuncios de licitación, los pliegos, las decisiones de adjudicación, la exclusión de ofertas, las modificaciones contractuales irregulares y los encargos sin requisitos legales. Por lo que cualquier ciudadano que vea alguna irregularidad en un proceso, puede ejercitar la acción e impugnar ese acto.

Para poder luchar contra la corrupción en la contratación pública, es necesario que tanto las medidas preventivas como las sancionadoras se implementen de manera correcta, un fortalecimiento de estas medidas podría ser fundamental para garantizar en mayor medida la transparencia de la actuación de la Administración Pública y para aumentar la confianza de los ciudadanos.

4.4. Deficiencias en los mecanismos de control y transparencia

Uno de los principales problemas que afectan a la contratación pública en España es la deficiencia de los mecanismos de control y la falta de transparencia en los procesos, esto se puede traducir en un sistema poco eficiente y vulnerable a la corrupción. Por ello, una vez analizados los mecanismos de control, es necesario hacer un análisis de las causas que pueden llegar a afectar a estos mecanismos y reducir su eficacia.

En primer lugar, destaca la vinculación entre la contratación pública y la política, ya que las decisiones políticas pueden llegar a prevalecer sobre las condiciones técnicas, llegando a poder generar irregularidades en el proceso de licitación y en el resultado de las licitaciones. De esta forma, una contratación condicionada por una decisión política podría llegar a comprometer la calidad de la obra y de los servicios prestados, lo que afectaría de manera directa a los ciudadanos ⁶².

⁶² Ochsenius Robinson, I., “Doce principales causas que inciden en un deficiente control de la contratación pública española”, *Observatorio de Contratación Pública*, 11 de noviembre de 2017 disponible en: <https://obcp.es/opiniones/doce-principales-causas-que-inciden-en-un-deficiente-control-de->

Asimismo, también se da una falta de visión estratégica y compromiso político, estas dos causas se consideran una barrera para el ejercicio de un control adecuado en los procesos de contratación pública. Sin un enfoque estratégico claro, la contratación pública es percibida como una función operativa más que como una herramienta fundamental para optimizar los recursos públicos y mejorar los servicios prestados a la ciudadanía. Esto, sumado a la falta de voluntad política para asignar recursos y funciones necesarias para garantizar un control interno y externo efectivo, acaba resultando en un sistema de contratación basado en controles tradicionales de legalidad y controles presupuestarios. Ambas causas impiden que se puedan implementar medidas adicionales que permitan evaluar de una manera mucho más efectiva los procesos de contratación pública y el uso de los fondos públicos ⁶³.

Una causa adicional que agrava las deficiencias en los mecanismos de control es la dispersión de la actuación de las administraciones públicas debido a las diferencias normativas y organizativas entre las Comunidades Autónomas. La autonomía de las estas en la gestión de la contratación pública puede llegar a generar una falta de coordinación y consistencia en los procedimientos, lo que dificulta la implementación de un sistema de control uniforme y eficaz a nivel nacional. Las diferentes actuaciones de las administraciones autonómicas respecto a las contrataciones pública pueden llegar a suponer una distinción en la aplicación de los controles, y a su vez obstaculizar la supervisión de los procesos de contratación pública de una manera efectiva.

Y, por último, se considera que los sistemas de datos e información de la contratación pública son deficientes, debido a la carencia de bases de datos actualizadas y fiables sobre los contratos públicos, de esta manera se dificulta en gran medida la toma de decisiones y el diseño de políticas efectivas. Esta toma de decisiones basadas en datos poco fiables hace que la efectividad del control y la transparencia del proceso se vean reducidas ⁶⁴.

Las deficiencias en los mecanismos de control y la falta de transparencia en la contratación pública en España generan un sistema ineficiente y muy vulnerable a la corrupción. La vinculación política, la falta de visión estratégica, la dispersión entre las administraciones autonómicas y la carencia de datos fiables obstaculizan la eficacia de los controles. Para mejorar la gestión pública, es necesario un enfoque integral que

[la-contratacion-publica](#); última consulta 28/03/2025)

⁶³ *Id.*

⁶⁴ Ochsenius Robinson, I., *op cit.*

refuerce la transparencia y optimice los recursos.

5. ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS

El análisis de los casos de corrupción en la contratación pública permitirá obtener lecciones muy valiosas para intentar mejorar los mecanismos de prevención y control anteriormente explicados. A continuación, se procederá al análisis de dos de los casos más relevantes de corrupción en la contratación pública en los sectores de la energía y del transporte en España.

5.1. Casos relevantes en el sector energético: análisis de experiencias y lecciones aprendidas

Uno de los casos más representativos de corrupción en el sector energético en España en los últimos años es la “Trama Eólica” en Castilla y León ⁶⁵. Este caso se desarrolló entre los años 2000 y 2015, y fue muy mediático, porque involucró a altos cargos de la Consejería de Economía de la Junta y a grandes empresas como Iberdrola y Endesa.

En este caso, la Consejería de Economía de la Junta exigía que las empresas eléctricas debían asociarse con empresarios locales, elegidos por la Junta, para poder llegar a obtener las autorizaciones necesarias para desarrollar y construir los parques eólicos. Si las empresas no aceptaban las condiciones impuestas (condiciones que eran ilegales), la concesión de los permisos se bloqueaba.

Los empresarios elegidos por la Junta eran antiguos miembros de la Junta, uno de ellos era Alberto Esgueva, que había sido consejero delegado de la Oficina de Internacionalización de la Junta desde 2003 hasta 2006. La empresa de los hermanos Esgueva se asoció con Iberdrola y constituyeron una sociedad, estos aportaron aproximadamente 24.000 euros y una vez recibieron la autorización para la construcción del parque eólico, estos vendieron sus participaciones a la empresa eléctrica por unos 47 millones de euros. Otros de los empresarios elegidos fue el exdirector general de Deportes de la Junta de Castilla y León, Andrés Martín de Paz, que hizo la misma estrategia que

⁶⁵ Cornejo, L., “La “trama eólica” de Castilla y León: 75 millones que se repartieron empresarios y antiguos cargos de la Junta”, *El Diario*, 25 de enero de 2022 (disponible en : https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/tribunales/trama-eolica-castilla-leon-75-millones-repartieron-empresarios-antiguos-cargos-junta_1_8682514.html; última consulta 02/03/2025).

los hermanos Esgueva, pero con una filial de Iberdrola.

Para la concesión de las autorizaciones se creó un sistema interno denominado “semáforo”, donde se daban prioridad en la entrega de la autorización a los parques eólicos que estaban asociados con los empresarios elegidos por la Junta.

Todo este sistema de corrupción ha supuesto un reparto de más de 75 millones de euros en sobornos y prácticas ilícitas ⁶⁶ y que van en contra de los principios de la contratación pública y de la ley. Además, todos los sobrecostes derivados de la imposición de esas condiciones ilegales en este proyecto se trasladaban a los presupuestos públicos, por lo que esto ha acabado perjudicando gravemente a la confianza de los ciudadanos en la Junta de Castilla y León, y también en el equilibrio económico de los recursos públicos.

En este caso concreto, se puede ver cómo se ha vulnerado gravemente el principio de libre competencia y de transparencia, ya que se favorecía y se manipulaba la entrega de las autorizaciones a las empresas relacionadas con excargos de la Junta de gobierno de Castilla y León, además, las empresas eléctricas que no querían asociarse con esos empresarios elegidos por la Junta, se les bloqueaba la continuación del proyecto, ya que no les concedían la autorización.

La “Trama Eólica” es un claro ejemplo de corrupción en la contratación pública a nivel autonómico en el sector energético, que no sólo ha alterado el mercado de las energías renovables, sino que también ha generado un grave perjuicio económico para este sector y para los ciudadanos.

5.2. Caso emblemático en la contratación pública en el transporte

Este es uno de los casos más significativos de corrupción de la contratación pública en el sector del transporte, y en concreto este se dio en el ámbito de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) ⁶⁷. Lo que ocurrió en este caso, es que varias

⁶⁶ Marco, A., “Iberdrola avala con 390 M a tres directivos implicados en la trama de corrupción eólica”, *El Confidencial*, 20 de septiembre de 2022 (disponible en: https://www.elconfidencial.com/empresas/2022-09-20/iberdrola-avala-390milloness-directivos-trama-corrupcion-eolica_3493056/; última consulta: 02/03/2025).

⁶⁷ Comisión Nacional los Mercados y la Competencia, “La CNMC sanciona a 15 empresas por formar varios cárteles para el reparto de concursos públicos de infraestructura ferroviaria de ADIF”. *Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia*, 27 de marzo de 2019. (disponible en: <https://www.cnmc.es/node/374157>; última consulta 10/02/2025).

empresas se unieron para formar diversos cárteles y repartirse los contratos públicos de estas infraestructuras ferroviarias.

ADIF convocaba licitaciones con el objetivo de adjudicar contratos para la construcción, suministro, instalación y mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias, tanto para las líneas de alta velocidad como para las líneas de tren convencional. Estas fueron convocadas con la finalidad de asegurar la libre competencia entre las empresas licitadoras, y conforme a ello poder elegir el contrato con las mejores condiciones respecto de la calidad y del precio.

Las empresas se organizaron en tres cárteles distintos, uno para la electrificación del AVE, otro para la electrificación del tren convencional y otro para la electromecánica del AVE. Cada uno de los cárteles operaba de manera distinta, pero los tres tenían el objetivo de manipular el resultado de las licitaciones. Las empresas de los cárteles para la electrificación y para la electromecánica del AVE formaron Uniones Temporales de Empresas (UTES) y de este modo se aseguraban de que todas las empresas involucradas en el cártel se beneficiaran del contrato, incluso si estas no eran las adjudicatarias directas.

En primer lugar, en el cártel para la electrificación del AVE operaban 13 empresas (Cobra, Siemens, Elecnor, Semi, Inabensa, Alstom, Isolux, Cymi, Comsa, Electren, Neopul, Citracc, y Eym), estas adoptaron numerosos acuerdos para el reparto de un total de 24 licitaciones para coordinar las licitaciones y presentar ofertas de cobertura para simular competencia. Esta estrategia colusoria se llevó a cabo durante 8 años, desde 2008 hasta 2016, y el importe total de los contratos que fueron adjudicados a este cártel suma el total de 837 millones de euros.

En segundo lugar, en el cártel para la electrificación del tren convencional estaban involucradas un total de 10 empresas (Elecnor, Cobra, Semi, Inabensa, Cymi, Alstom, Electren, Siemens, Telice y Eym), este cartel estuvo operando desde el año 2002 hasta 2016. Durante ese periodo de 14 años, las empresas acordaron el reparto de aproximadamente 239 licitaciones convocadas por RENFE para el mantenimiento de la electrificación en las líneas de tren convencionales. El método de reparto de las licitaciones era mediante un ranking, elegido por sorteo, donde se ordenaban las empresas en orden de adjudicación de los contratos. Además, las empresas que no acababan siendo adjudicatarias de los contratos, se aseguraban un 6% de la cifra del contrato.

Y en tercer y último lugar, en el cártel para la electromecánica del AVE hubo 3 empresas involucradas (Alstom, Indra y Elecnor), y este cártel estuvo operando desde 2013 hasta 2015, a lo largo de ese periodo se consiguieron repartir 7 contratos con un valor total de 84 millones de euros. Como explica la CNMC en la nota de prensa sobre la sanción a estas empresas, su *modus operandi* era el siguiente ⁶⁸: “*Para ello, presentaban ambas ofertas, si bien una de ellas era de acompañamiento o de cobertura, con el compromiso de que la eventual empresa adjudicataria subcontrataría a la no adjudicataria.*”.

El comportamiento colusorio de estas empresas no sólo afectó a la eficiencia de los recursos público y al sistema de contratación de ADIF, sino que también se vulneraron principios como el de la libre competencia, ya que las empresas al crear esos cárteles eliminaban la competencia real que se podría haber dado en los procesos de licitación. A su vez, esa falta de competencia efectiva hizo que los contratos no fueran adjudicados a las empresas con la mejor oferta en relación calidad-precio, por lo que se produjo un sobrecoste innecesario, y probablemente esto también afectó a la calidad del proyecto.

Y, por último, estas actuaciones también tuvieron un grave impacto en la ciudadanía, ya que los ciudadanos vieron como los recursos públicos estaban siendo utilizados de manera ineficiente y estas empresas se estaban lucrando en base a la realización de una práctica colusoria.

Es por ello por lo que la CNMC impuso grandes sanciones y multas ⁶⁹ a las empresas que participaron en los cárteles y manipularon los resultados de las licitaciones con el fin de repartirse la adjudicación de los contratos ilegalmente, y también multó a los directivos responsables por la planificación y ejecución de estas prácticas. Además, desde la Administración, se activó el procedimiento para impedir que estas empresas vuelvan a participar en licitaciones públicas futuras.

5.3. Problemáticas comunes y soluciones implementadas

⁶⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *op cit.*

⁶⁹ *Id.*

Tanto en el caso de la “Trama Eólica en Castilla y León” como en el caso de los “Cárteles de ADIF” se pueden observar grandes fallos en el proceso de la adjudicación de las autorizaciones y de los contratos públicos, estos no sólo son perjudiciales para la Administración Pública, sino que también son perjudiciales para los ciudadanos. Estas prácticas corruptas, a pesar de ser en sectores distintos, el sector de la energía y el de los transportes, en ambos casos se dieron patrones de corrupción que alteraron la libre competencia, encarecieron los proyectos de interés general y vulneraron varios principios fundamentales de la contratación pública.

5.3.1. Problemáticas comunes en ambos casos

Tanto la Trama Eólica en Castilla y León como el cártel de ADIF revelan graves deficiencias en los procesos de contratación pública. A pesar de operar en sectores distintos, ambos casos comparten patrones de corrupción que impactaron de forma negativa en la eficiencia del gasto público, la libre competencia y la calidad de los servicios prestados.

En concreto, estos son las cuatro problemáticas comunes que se han podido observar en ambos casos:

- Manipulación de las licitaciones y las adjudicaciones: En ambos casos, los procesos de licitación fueron manipulados para favorecer a determinadas empresas, eliminando la competencia real y asegurando que los contratos se adjudicaran de manera irregular.

En la Trama Eólica, la Junta de Castilla y León impuso la obligatoriedad de que las empresas eléctricas se asociaran con empresarios locales afines a la Junta autonómica para poder obtener los permisos de explotación eólica, y de lo contrario, sus proyectos eran bloqueados, ya que no se les entregaban las autorizaciones.

En el caso de ADIF, las empresas mediante la formación de cárteles y UTEs, estas pactaban previamente el reparto de los contratos y el resto de las empresas presentaban ofertas de cobertura para simular la existencia de competencia y de esta forma se aseguraban de que cada una obtuviera las adjudicaciones de los contratos según los acuerdos internos.

Ambos casos se da una alteración de la contratación pública a través mecanismos de favoritismo y colusión, perjudicando la transparencia y la equidad del proceso.

- Restricción de la libre competencia de los licitadores: El principio de libre concurrencia fue vulnerado en ambos casos al impedir que todas las empresas interesadas pudieran competir en igualdad de condiciones.

En la Trama Eólica de Castilla y León, solo las eléctricas que aceptaban asociarse con empresarios locales designados por la Junta podían desarrollar proyectos eólicos. Las compañías que rechazaban estas condiciones veían bloqueados sus permisos. Mientras que, en el caso de ADIF, las empresas del cártel establecieron un sistema de reparto de contratos, dificultado o, mejor dicho, impidiendo la participación en el proceso a aquellas compañías que no formaban parte del cártel.

Esta restricción de la competencia, en los dos casos, no solo afectó a las empresas que fueron excluidas del proceso de contratación y de adjudicación de las autorizaciones y los contratos, sino que esas actuaciones también derivaron en la ejecución de contratos menos eficientes y por ello, en un uso inadecuado de los fondos públicos.

- Encarecimiento del proyecto y grave perjuicio a los ciudadanos: Las prácticas corruptas en ambos casos generaron un sobrecoste injustificado en los contratos públicos, y esto impactó de manera directa al interés general de los ciudadanos. Como expone la LCSP, la contratación pública debe garantizar que los recursos del Estado se usen de manera eficiente, con el fin de beneficiar a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta manipulación de los procesos de adjudicación ha provocado un aumento artificial de los costes. En el caso de ADIF, se produjo un aumento de costes en esos procesos de contratación pública, ya que en los procesos de licitación no se presentaban ofertas reales, y por ello la única oferta que se tendría en cuenta, por lo que las empresas podían aprovecharse de esa situación y poner precios superiores a los que realmente eran justos. Por otro lado, se puede decir que en el caso de la Trama Eólica se produjo un sobrecoste, ya que sólo se adjudicaban las autorizaciones a las empresas que contrataban con determinados empresarios, eso hacía que las empresas tuviesen que invertir una cantidad superior a la que lo hubiesen hecho si pudiesen contratar con cualquier empresario.

En ambos casos, la alteración de los precios atentó contra el principio de eficiencia del gasto público, comprometiendo el interés general al encarecer proyectos financiados con dinero público sin que ello se tradujera en una mejora en la calidad o el alcance de las infraestructuras.

- Falta de transparencia y de control interno: Uno de los problemas más graves en ambos casos fue la ausencia de transparencia en los procesos de contratación pública y la ineficacia de los controles internos que podrían haber detectado y prevenido las irregularidades.

En la Trama Eólica, la falta de transparencia se produjo a nivel autonómico, dentro de la Junta de Castilla y León. La concesión de autorizaciones para parques eólicos no seguía criterios claros ni públicos, sino que se basaba en decisiones arbitrarias tomadas por altos cargos políticos, todas estas actuaciones impidieron la libre competencia y favorecieron las prácticas corruptas.

Por otro lado, en el caso de ADIF, la opacidad del proceso de contratación se dio por parte de las empresas licitadoras y no de la Administración, en este caso las empresas involucradas actuaban de manera coordinada para falsear la competencia. Aunque parecía que en los procesos se cumplía con los requisitos legales, en la práctica los cárteles manipulaban las ofertas para asegurarse de que los contratos se repartieran entre ellos, sin que existiera una competencia real. En ambos casos, la falta de transparencia facilitó la corrupción durante varios años y permitió que los intereses privados se impusieran sobre el interés general.

5.3.2. Soluciones implementadas y medidas sancionadoras

Ante las graves irregularidades detectadas en ambos casos, se implementaron diversas soluciones y sanciones para castigar a los responsables y prevenir la repetición de prácticas similares en el futuro.

En primer lugar, se impusieron sanciones económicas y penales a las empresas y directivos implicados. En el caso de la Trama Eólica, las multas superaron los 835 millones de

euros y los principales responsables enfrentaron penas de prisión de hasta 42 años ⁷⁰. Además, el gobierno autonómico de Castilla y León fue declarado responsable civil subsidiario y el juzgado le exigió el pago de una fianza de 24,1 millones de euros ⁷¹, lo que evidencia la implicación directa de la administración autonómica en la corrupción. Por su parte, en el caso de ADIF, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) impuso sanciones por un total de 118 millones de euros a las empresas involucradas en los cárteles ferroviarios, además de multas individuales por un total de 666.000 euros a 14 directivo que participaron en la manipulación de los contratos ⁷².

Junto a las sanciones económicas, se aplicó una prohibición de contratar con la Administración Pública a las empresas implicadas en ambos casos. En el caso de ADIF, se inició el procedimiento para excluir a las empresas sancionadas de futuras licitaciones ⁷³, con el fin de evitar que volvieran a beneficiarse de contratos públicos después de haber participado en prácticas fraudulentas. Esta medida busca reforzar la integridad en la contratación pública y garantizar que los fondos estatales se destinen a empresas que operen con transparencia y en competencia leal.

Estas acciones punitivas reflejan un esfuerzo por combatir la corrupción en la contratación pública, aunque también ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer los controles y mecanismos de prevención para evitar que situaciones similares se repitan en el futuro.

⁷⁰ Cornejo, L., *op cit.*

⁷¹ *Id.*

⁷² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *op cit.*

⁷³ *Id.*

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Resumen de los hallazgos más importantes

El análisis de la contratación pública en los sectores estratégicos de la energía y el transporte ha revelado la existencia de graves irregularidades que afectan a la libre competencia, la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. A través del estudio de los casos de la Trama Eólica en Castilla y León y los cárteles ferroviarios en ADIF, se ha conseguido evidenciar cómo ciertos funcionarios y empresas pueden llegar a manipular los procesos de adjudicación en beneficio propio, pudiendo llegar a causar un grave perjuicio económico para el Estado y los ciudadanos.

En ambos casos, las empresas y administraciones que estaban implicadas realizaron prácticas que restringían la libre competencia en el proceso de licitación, impidiendo que otras compañías pudieran participar en igualdad de condiciones. Además, en el caso de ADIF, las empresas llegaron a formar cárteles ilegales para repartirse los contratos, y en el caso de la Trama Eólica, se condicionó la entrega de las autorizaciones para la construcción de los parques eólicos.

Uno de los aspectos más preocupantes ha sido el sobrecoste de los proyectos adjudicados, debido a la falta de competencia real en los procesos de licitación y que ha supuesto un uso ineficiente de recursos públicos, afectando negativamente a los ciudadanos, que son quienes terminan asumiendo estos sobrecostos a través de los impuestos y del encarecimiento de la prestación de estos servicios esenciales.

Asimismo, se ha podido observar una deficiente transparencia y falta de control interno, especialmente en el caso de la Trama Eólica, donde el fraude se desarrolló desde dentro de la Junta de Castilla y León, en este caso, la ausencia de mecanismos efectivos de control permitió que estas prácticas corruptas se mantuvieran durante años sin ser detectadas. En el caso de la Trama Eólica esta práctica se estuvo realizando durante 15 años, y en el caso de ADIF, las prácticas colusorias se estuvieron llevando a cabo durante aproximadamente 14 años, dependiendo este tiempo de la formación y actuación de cada cártel.

Finalmente, las sanciones impuestas han sido grandes, pero se considera que no llegan a ser suficientes para la cantidad de dinero que se defraudó a través de la contratación pública, por lo que se deben reforzar las medidas de control preventivas y sancionadoras, para evitar que se repitan este tipo de actuaciones fraudulentas.

6.2. Propuestas de mejora en los mecanismos de control y transparencia

Para fortalecer la integridad en la contratación pública y evitar nuevas prácticas fraudulentas, es fundamental mejorar los mecanismos de control, supervisión y transparencia en los procesos de adjudicación. A continuación, se expondrán algunas propuestas para mejorar los mecanismos de control existentes y de esta forma también mejorar la transparencia en todo el proceso de contratación.

En este sentido, la primera es la de fortalecer y mejorar los sistemas de auditoría y control externo, tanto a nivel nacional como autonómico. Actualmente, el Tribunal de Cuentas desempeña un papel fundamental en el control de la contratación pública a nivel estatal, pero su capacidad de supervisión debe reforzarse para poder conseguir una mayor independencia en sus actuaciones y decisiones. A nivel autonómico, los Órganos de Control Externo son los responsables del control de los contratos públicos dentro de sus respectivas comunidades, pero su efectividad se puede llegar a ver limitadas por la falta de recursos y competencias claras. Para mejorar la actuación de ambos órganos, sería necesario establecer mecanismos de coordinación mucho más sólidos entre los Órganos de Control Externo y el Tribunal de Cuentas.

En segundo lugar, la digitalización y automatización de los procesos de contratación pueden ser herramientas clave para mejorar la transparencia y reducir los riesgos de manipulación. La implementación de tecnologías como *blockchain*⁷⁴ permitiría registrar todas las fases del proceso de licitación de manera inmutable y accesible, con esto se evitaría la alteración fraudulenta de documentos y se garantizaría un control total sobre las adjudicaciones. También podría llegar a ser muy beneficioso el uso de inteligencia artificial y herramientas de análisis de datos para poder identificar comportamientos sospechosos en

⁷⁴ Instituto Nacional de Administración Pública, “Europa impulsa la modernización de la administración pública con la tecnología blockchain”. *La Administración al Día*, 2021 (disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514466>; última consulta: 10/03/2025).

las licitaciones, esto permitiría una mayor transparencia y eficacia en la detección temprana de prácticas colusorias.

Además, es imprescindible un refuerzo de las medidas preventivas y sancionadoras para garantizar que las empresas y funcionarios involucrados en este tipo de prácticas corruptas se enfrenten a consecuencias proporcionales a sus actos, como incluir penas de prisión más estrictas e incluir inhabilitaciones mucho más largas para contratar con la Administración. Un marco sancionador más estricto no solo castigaría a los infractores, sino que también serviría como disuasión para evitar futuros casos de corrupción.

Por último, se debe promover la protección a denunciantes y la creación de canales de alerta confidenciales, que permitan a empleados, ciudadanos o empresas informar sobre posibles irregularidades sin temor a posibles represalias. A pesar de que en los últimos años las denuncias de corrupción han incrementado exponencialmente ⁷⁵, es muy importante que se sigan reforzando todos estos mecanismos y que se proteja lo máximo posible al denunciante, a través de sistemas de denuncia anónimos y seguros, respaldados por organismos independientes que puedan asegurar su efectividad.

En conclusión, para poder garantizar una contratación pública más transparente y libre de corrupción, es imprescindible mejorar los mecanismos de control y transparencia, tanto a nivel nacional como autonómico. En la contratación pública se necesita una reforma integral que implemente auditorías externas más rigurosas, la digitalización y automatización de procesos de contratación, el endurecimiento de las sanciones y una protección mucho más efectiva de los denunciantes.

6.3. Reflexión sobre el futuro de la contratación pública en los sectores estratégicos

La contratación pública en sectores estratégicos como la energía y el transporte desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y el bienestar social, ya que garantiza la prestación de servicios esenciales para la ciudadanía. Sin embargo, debido a su

⁷⁵ El Diario, “Las denuncias de corrupción y fraude en los contratos públicos baten un nuevo récord”, *El Diario*, 4 de enero de 2024 (disponible en: https://www.eldiario.es/economia/denuncias-corrupcion-fraude-contratos-publicos-baten-nuevo-record_1_10787043.html; última consulta: 28/03/2025).

gran magnitud e impacto, estos sectores son especialmente vulnerables a prácticas corruptas, lo que pone en riesgo la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

De cara al futuro, uno de los principales desafíos de la contratación pública en España es impulsar la digitalización de los procesos y la implementación de tecnologías como *blockchain* para evitar fraudes o casos de corrupción en cualquiera de las fases de la contratación. Además, es fundamental llevar a cabo una revisión integral del marco regulador de la contratación pública, con el fin de mejorar la supervisión de los órganos de control y la optimizar y coordinar las actuaciones de estos órganos a nivel estatal y autonómico.

En definitiva, para poder garantizar una contratación pública más transparente y eficiente en los sectores de la energía y del transporte, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de control, se impulse la digitalización de los procesos y se refuerce el marco normativo.

7. BIBLIOGRAFÍA

1) LEGISLACIÓN

Código Penal (BOE 24 de noviembre de 1995).

Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DOUE 28 de marzo de 2014).

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE 28 de marzo de 2014).

Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DOUE 28 de marzo de 2014).

Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE de 14 de junio de 2019).

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE 9 de noviembre de 2017).

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE 27 de diciembre de 2013).

Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera (BOE 19 de noviembre de 2011).

Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 19 de mayo de 1995).

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE 31 de julio de 1987).

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE 8 de octubre de 1990).

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE 14 de diciembre 1999).

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE 16 de noviembre de 2011).

Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (BOE 5 de febrero de 2020).

Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación (BOE 29 de marzo de 2014).

Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo (DOUE de 3 de diciembre de 2007).

Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE (DOUE de 14 de junio de 2019).

Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE de 14 de junio de 2019).

Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DOUE de 14 de junio de 2019).

2) OBRAS DOCTRINALES

Burzaco, M. et al., *Derecho Administrativo económico*, Dykinson, Madrid, 2018.

Bermejo Vera, J. (2008). “El régimen de contratación pública en los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y los servicios postales”, *Revista de Administración Pública*, n.176, 2008, pp.115-159.

González Barroso, F., “El fenómeno de las puertas giratorias”, *Revista en Cultural de la Legalidad*, n.11, 2017, pp.315-317.

Pascual García, J., *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, Madrid, 1999.

Rezzoagli, B. A. (2016). “Contratación pública para objetivos y resultados: aproximación y discusión teórica”, *Revista de Derecho Público*, n. 37, 2016.

Rodríguez Pérez, R.P., “Instrumentos de control de la contratación pública. La intervención de la mesa de contratación y del responsable del contrato”, *Auditoría Pública*, n.72, 2018, pp.27-36.

3) RECURSOS DE INTERNET

Comité de cooperación en materia de contratación pública, “Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026”. *Plataforma de Contratación del Sector Público*, 31 de diciembre de 2023 (disponible en: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>; última consulta:

22/02/2025).

Comisión Europea, “Clean Energy for All Europeans Package”. *European Commission – Energy*. (Disponible en: https://wayback.archive-it.org/12090/20241209144917/https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en; última consulta 15/02/2025).

Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro" (2020). *Comisión Europea*. (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>; última consulta 15/02/2025).

Comisión Europea, "European Green Deal". *Comisión Europea*. (Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es ; última consulta: 15/02/2025).

Comisión Europea, “Recomendación de Decisión del Consejo por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo”. *Comisión Europea*, 2016 (disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0518&from=ES; última consulta 18/02/2025).

Comisión Europea, “Resumen de la evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre la Contratación Pública”, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión*. *Comisión Europea* (disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/15552/attachments/1/translations/es/renderitions/native>; última consulta 26/02/2025).

Comisión Nacional los Mercados y la Competencia, “La CNMC sanciona a 15 empresas por formar varios cárteles para el reparto de concursos públicos de infraestructura ferroviaria de ADIF”. *Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia*, 27 de marzo de 2019. (disponible en:

<https://www.cnmc.es/node/374157>; última consulta 10/02/2025).

Cornejo, L., “La “trama eólica” de Castilla y León: 75 millones que se repartieron empresarios y antiguos cargos de la Junta”, *El Diario*, 25 de enero de 2022 (disponible en : https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/tribunales/trama-eolica-castilla-leon-75-millones-repartieron-empresarios-antiguos-cargos-junta_1_8682514.html; última consulta 02/03/2025).

Ecodes, “Contratación pública”. *Ecodes* (Disponible en [https://ecodes.org/hacemos/cambio-climatico/incidencia-en-politicas-publicas/contratacion-publica#:~:text=En%20Espa%C3%B1a%2C%20el%20nivel%20de,contabilidad%20nacional%20publicados%20por%20Eurostat](https://ecodes.org/hacemos/cambio-climatico/incidencia-en-politicas-publicas/contratacion-publica#:~:text=En%20Espa%C3%B1a%2C%20el%20nivel%20de,contabilidad%20nacional%20publicados%20por%20Eurostat;); última consulta 18/02/2025).

El Diario, “Las denuncias de corrupción y fraude en los contratos públicos baten un nuevo récord”, *El Diario*, 4 de enero de 2024 (disponible en: https://www.eldiario.es/economia/denuncias-corrupcion-fraude-contratos-publicos-baten-nuevo-record_1_10787043.html; última consulta: 28/03/2025).

González García, J. V., “La subcontratación en la Ley de contratos del sector público”, *Observatorio de Contratación Pública*, 27 de mayo de 2024 (disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-subcontratacion-en-la-ley-de-contratos-del-sector-publico> ; última consulta: 28/03/2025).

Instituto Nacional de Administración Pública, “Europa impulsa la modernización de la administración pública con la tecnología blockchain”. *La Administración al Día*, 2021 (disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514466>; última consulta: 10/03/2025).

Instituto Nacional de Administración Pública, “Tema 5. Los contratos del sector público: concepto y clases. Procedimiento de adjudicación.”, *Instituto Nacional de Administración Pública*. (disponible en

<https://www.inap.es/documents/10136/2375331/Tema+5+PLG3.pdf/ac6f8197-6b32-1800-3434-09f46a8a6958>; última consulta 03/02/2025).

Marco, A., “Iberdrola avala con 390 M a tres directivos implicados en la trama de corrupción eólica”, *El Confidencial*, 20 de septiembre de 2022 (disponible en: https://www.elconfidencial.com/empresas/2022-09-20/iberdrola-avala-390milloness-directivos-trama-corrupcion-eolica_3493056/; última consulta: 02/03/2025).

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”. *Ministerio de Economía, Comercio y Empresa*. (disponible en: <https://comercio.gob.es/PoliticaComercialUE/OMCOrganismosInternacionales/Paginas/ocde.aspx>; última consulta 20/02/2025).

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Contratación y suministro”. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/contratacion-suministro.html>; última consulta 12/02/2025).

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Artículo 4: Derecho a la movilidad sostenible, del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible”. *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*. (Disponible en: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte/ley/titulo-preliminar/articulo4derecho-a-la-movilidadesostenible>; última consulta 12/02/2025).

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte”. *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*. (Disponible en: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>; última consulta 15/02/2025).

Naciones Unidas, “El Acuerdo de París”. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. (Disponible en: <https://unfccc.int/es/acerca-de-las-ndc/el-acuerdo-de-paris#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Par%C3%ADs%20habla,orientaci%C3%B3n%20general%20al%20Mecanismo%20Tecnol%C3%B3gico> ; última consulta: 15/02/2025).

Ochsenius Robinson, I., “Doce principales causas que inciden en un deficiente control de la contratación pública española”, *Observatorio de Contratación Pública*, 11 de noviembre de 2017 disponible en: <https://obcp.es/opiniones/doce-principales-causas-que-inciden-en-un-deficiente-control-de-la-contratacion-publica>; última consulta 28/03/2025).

Transparencia Internacional, “Índice de percepción de la corrupción”. *Transparencia Internacional España* (disponible en: <https://transparencia.org.es/>; última consulta 20/02/2025).

Transparencia Internacional, “Índice de percepción de la corrupción 2024: España baja cuatro puntos y diez puntos con respecto al índice de percepción de la corrupción 2023”. *Transparencia Internacional España* (disponible en: <https://transparencia.org.es/actualidad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2024-espana-baja-cuatro-puntos-y-diez-puestos-con-respecto-al-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023/>; última consulta 20/02/2025).

Tribunal de Cuentas, “Relaciones con los órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”. *Tribunal de cuentas* (disponible en: <https://www.tcu.es/es/relaciones-externas/relaciones-institucionales/relaciones-con-ocex>; última consulta 20/02/2025).