

JOSÉ MARÍA GIMENO FELIÚ

HACIA LA BUENA ADMINISTRACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

**DE LA CULTURA DE LA BUROCRACIA Y EL
PRECIO A LA DE LA ESTRATEGIA
Y EL VALOR DE LOS RESULTADOS**

Prólogo de
Miguel Roca Junyent

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2024

*A quienes sueñan con una sociedad mejor, más justa, más libre
y una buena administración y actúan para conseguirlo.*

*«El siglo XXI es el siglo de la buena administración»
(S. CASSESE, «Il diritto a la buona amministrazione», European
Review of Public Law, vol. 21, núm. 2, otoño de 2009, p. 1037.*

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO , por Miguel Roca Junyent	13
PRESENTACIÓN. REPENSAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	17
CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU ENCAJE INTERPRETATIVO EUROPEO	29
1. CONTEXTO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SU CONCRETO SIGNIFICADO PRÁCTICO	29
2. LA NECESARIA INTERPRETACIÓN FUNCIONAL DE LA NORMATIVA NACIONAL EN CLAVE DE DERECHO EUROPEO	34
3. EL ALCANCE SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. UNA PERSPECTIVA FUNCIONAL	41
3.1. El concepto de poder adjudicador y su implicación práctica.....	41
3.2. Los límites objetivos del contrato público	48
4. LOS PARÁMETROS DE LA INTERPRETACIÓN: ALCANCE FUNCIONAL Y LÍMITES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	54

	Pág.
CAPÍTULO II. CALIDAD Y VALOR COMO ESTRELLA POLAR DE LA BUENA ADMINISTRACION EN UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA.....	57
1. INTRODUCCIÓN. LA PREMISA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTUACIÓN PÚBLICA MODERNA	57
2. CONTEXTO DE UNA NUEVA CULTURA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INVERSIÓN, CALIDAD Y RESULTADO <i>VERSUS</i> AHORRO PRESUPUESTARIO Y PRECIO	59
3. LA «REEVALUACIÓN» DEL CRITERIO PRECIO Y DE LAS POLÍTICAS QUE FOMENTAN LA REDUCCIÓN DEL PRECIO COMO ELEMENTO DETERMINANTE EN TANTO COMPROMETEN LA CORRECTA PRESTACIÓN.....	64
4. LOS ODS COMO ELEMENTO IMPRESCINDIBLE DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	70
5. LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA COMO ELEMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LAS PRESTACIONES PÚBLICAS.....	73
6. HACIA UNA NUEVA CONTRATACIÓN PÚBLICA «GLOBAL» SOSTENIBLE ALINEADA CON LA BUENA ADMINISTRACIÓN	79
CAPÍTULO III. LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA	87
1. LA VALIDACIÓN «INSTITUCIONAL» DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO ESTRATEGIA	87
2. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL	91
3. LA NECESARIA PROFESIONALIZACIÓN Y CAPACITACIÓN COMO PRESUPUESTO DE UNA COMPRA PÚBLICA ESTRATÉGICA.....	104
CAPÍTULO IV. BUENA ADMINISTRACION Y EJECUCIÓN CONTRACTUAL.....	111
1. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS COMO ELEMENTO DE BUENA ADMINISTRACIÓN	111

	Pág.
1.1. El valor del pliego en una correcta ejecución	112
1.2. Un correcto diseño de la vigilancia del contrato.....	114
2. EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA DE LO PACTADO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SUS CONSECUENCIAS PRÁCTICAS	118
CAPÍTULO V. LA BUENA ADMINISTRACIÓN EXIGE UNA CULTURA ACTIVA DE TRASPARENCIA E INTEGRIDAD EN CONTRATACION PÚBLICA	133
1. INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN.....	133
2. LA INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO PRINCIPIO LEGAL Y ESCUDO FRENTE A LA CORRUPCIÓN.....	137
3. HACIA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA MÁS TRANSPARENTE	141
4. LA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE CONTROL PREVIO VÍA RECURSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL. UN MODELO DE PROTECCIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO VINCULADO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN	153
4.1. El fundamento europeo del control de los contratos públicos.....	154
4.2. El sistema de control de la Ley de contratos del sector público. Una interpretación conforme a la buena administración.....	161
5. POR UNA ECUACIÓN DE LA INTEGRIDAD Y SU APLICACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	167
6. LA NECESIDAD DE ESTABILIDAD NORMATIVA COMO ELEMENTO DE SEGURIDAD JURÍDICA.....	171
CAPÍTULO VI. BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA NECESARIA SINGULARIDAD EN LA ADQUISICIÓN DE PRESTACIONES DE SALUD	175
1. HACIA UN NUEVO MODELO DE VALOR Y EFICIENCIA QUE PIVOTE SOBRE EL PACIENTE	175
2. LA ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS AL MARGEN DE LA NORMATIVA GENERAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. UNA OPCIÓN VÁLIDA COMPATIBLE CON LOS	

	<u>Pág.</u>
PRINCIPIOS PÚBLICOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN SALUD	181
3. HACIA UN NUEVO MODELO DE ADQUISICIÓN DE SALUD QUE PONGA LA ATENCIÓN EN EL VALOR Y NO EL PRECIO.....	185
4. PROPUESTAS PARA UN NUEVO Y MODERNO MODELO DE ADQUISICIÓN DE PRESTACIONES EN SALUD ALINEADAS CON LA BUENA ADMINISTRACIÓN.....	191
CAPÍTULO VII. A MODO DE RECAPITULACIÓN.....	197
BIBLIOGRAFÍA	205

PRÓLOGO

El buen amigo y admirado Profesor José María Gimeno Feliu me solicita que prologue este tratado que lleva por título *Hacia la buena Administración desde la contratación pública*. Me cuesta mucho renunciar a este honor, pero nada me exime de excusarme por aceptarla atendida la desproporción existente entre el trabajo del Dr. Gimeno Feliu y este —que será— un prólogo que espero no llegue a desmerecer ni evaluar el excelente tratado elaborado por su autor.

Es evidente que la nueva realidad jurídico-económica exige de los poderes públicos una visión estratégica en un contexto económico globalizado donde las decisiones públicas deben, por lo demás, adecuarse a las reglas sectoriales y alinearse con las exigencias del derecho a una buena administración. Esta perspectiva del buen gobierno obliga a superar la estricta visión «administrativa» de la actuación pública, que debe dejar paso a una visión moderna que pivote en el resultado y que diseñe las decisiones públicas económicas en clave de inversión y no como gasto. Toda administración pública moderna debe ser proactiva y no meramente reactiva, procurando siempre la mejor satisfacción del interés general, lo que obliga a articular mecanismos de gobernanza pública de la actividad económica que promuevan un «crecimiento inteligente y socialmente responsable».

En el siglo XXI la función del Derecho público y de la contratación pública deben reformularse como herramienta para implementar políticas públicas tan relevantes como la sostenibilidad social y ambiental que permitan impulsar y facilitar una correcta gestión pública. Todo ello, aconseja determinar la estrella polar (en palabras del Dr. Gimeno Feliu) que oriente y facilite la navegación de la contratación pública. Una contratación pública que, en todo caso, debe estar al servicio de la ciudadanía y que por ello debe pensar en valor y resultados.

No obstante, en la actualidad, la contratación pública, pese a su trascendencia económica, social y política, viene caracterizada por una excesiva burocracia y por unos trámites innecesarios a lo que se suma la inercia a decidir

en base al precio más bajo sin contrastar la calidad ni la efectividad de la prestación.

La exigencia de calidad en la gestión pública no significa un mayor gasto, ni cuestiona en sí misma el funcionamiento del principio de eficiencia exigible en toda decisión pública, de regulación o de intervención sobre el mercado. El principio de eficiencia no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse (y valorarse) por el más adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio.

Urge abandonar la idea del precio como único elemento de valoración para la sostenibilidad del modelo de gestión pública, en especial de las prestaciones dirigidas a personas o servicios públicos esenciales como la salud. En estos supuestos, la referencia debe ser necesariamente el valor.

Es necesario asumir que el interés general, como causa del contrato, puede aconsejar soluciones jurídicas distintas a las «ya tradicionales», donde el precio podría no ser un criterio de adjudicación y sí criterios referidos a mejor oferta técnica y mejor rendimiento. El Dr. Gimeno Feliu razona y fundamenta que la contratación pública estratégica, como resultado necesario del camino marcado por la calidad y el valor del resultado, obliga a una previa definición de la estrategia a promover, para poder fijar la mejor ruta. Contratación pública estratégica que no debe ser una mera opción, sino que debe alinearse con la finalidad de consolidar una compra pública responsable, como se reivindica en la denominada Carta de Zaragoza¹, donde se indica que en el papel de liderazgo en materia de sostenibilidad social y ambiental, el sector público ejerce, mediante este instrumento del contrato público, como motor necesario para vincular el rendimiento económico con el compromiso social y la dirección ética de las empresas, poniendo en valor la gestión empresarial con propósito.

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

Así pues, la nueva realidad jurídico-económica exige de los poderes públicos una visión estratégica en un contexto económico globalizado donde las decisiones públicas deben, por lo demás, adecuarse a las reglas europeas y alinearse con exigencias del derecho a una buena administración.

El interés público (su concreta satisfacción) se encuentra en el qué y no en el quién. Lo importante es saber sumar esfuerzos, conocimientos y capacidades para conseguir el mejor resultado. Este es el verdadero fin de la Política. El carácter complementario de la colaboración público-privado y de las fórmulas contractuales públicas ha permitido con mucha frecuencia preservar

¹ Firmada el 10 de noviembre de 2021, puede consultarse su contenido y adhesiones en: <http://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>.

los estándares de calidad y equidad social en numerosos servicios de interés público relevante. Por ello, es conveniente analizar las oportunidades que esta colaboración público-privada ofrece para prestar servicios públicos de calidad, lo que exige repensar la arquitectura de la ejecución de estas fórmulas, que deben preservar el nuevo paradigma de la gobernanza pública, con el fin de favorecer el nivel óptimo de gestión desde la perspectiva pública de garante.

En este planteamiento, el Dr. Gimeno Feliu destaca que el pensamiento crítico del jurista debe servir para proponer soluciones que permitan un mejor funcionamiento del Derecho desde los estándares actuales de buena administración. La nueva «navegación contractual» a escala global aconseja, como sugiere el autor, un *big bang en la contratación pública para incorporar una visión disruptiva regulatoria*, que ponga el acento en la calidad. Para ello resulta necesaria una verdadera simplificación y agilidad, como nuevos referentes en el diseño y puesta en práctica de una contratación pública moderna, transformadora y proactiva, comprometida con recuperación, reconstrucción y resiliencia, que pivote sobre la sostenibilidad social y ambiental.

El trabajo del Dr. Gimeno Feliu llega en el momento oportuno. El tema que desarrolla debería marcar una prioritaria preocupación política. La necesidad de contar con la colaboración privada para atender prestaciones propias del servicio público impondrá nuevas regulaciones que no perjudiquen ni debiliten la responsabilidad política en un ejercicio tutelar del interés general. Habrá que revisar modelos y enfoques; no será una tarea fácil, pero ciertamente será una tarea imprescindible. Es bueno, por tanto, que el trabajo del Dr. Gimeno Feliu se adelante en este complejo problema, aportando propuestas, criterios y soluciones.

El Derecho al servicio de la transformación social y del compromiso público con la mejor eficiencia en la prestación de los servicios que los valores constitucionales imponen a las Administraciones públicas.

Miquel ROCA JUNYENT

PRESENTACIÓN

REPENSAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En un escenario económico y político caracterizado en los últimos años por la globalización el debate sobre el rol institucional de los poderes públicos en la gobernanza económica resulta de gran relevancia¹. En especial para analizar si es un freno a la actividad económica y, en su caso, como debe la función de una Administración económica moderna, proactiva, que moviliza inversiones productivas, mejorar la calidad de prestación de los servicios públicos y aportar la mejor seguridad (certeza) jurídica posible lo que facilita la confianza legítima, tan importante en el ámbito de las decisiones económicas².

El contexto actual es, además, más complicado. La crisis sanitaria mundial, la situación bélica derivada de la invasión de Ucrania por Rusia han generado una notable inseguridad económica que pone en riesgo la correcta recuperación. La gestión de los fondos europeos abre nuevos caminos para la gestión pública, donde debe prevalecer una actitud pública innovadora frente a posiciones de «miedo» ante el cambio (o de respuesta meramente reactiva). Sin duda estamos en una encrucijada histórica que nos obliga a repensar la brújula de nuestra dirección en la gestión pública. Y como se intervenga en el mercado no es nada trivial³.

¹ Sobre esta cuestión, en sus distintas vertientes, me remito al libro colectivo *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023.

² Sobre el alcance del principio de confianza legítima es de especial interés S. MUÑOZ MACHADO, «Regulación y confianza legítima», *Revista de Administración Pública*, núm.200, 2016, pp. 141-172. En relación con el rol de gobernanza económica, *vid.* J.M. GIMENO FELIÚ, «La Administración pública como autoridad de regulación y como operador económico en los mercados: ¿freno o impulso de la economía?», en libro colectivo *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, pp.95-124. También, sobre la buena regulación y su impacto económico, J. PONCE SOLÉ, «El derecho a una buena regulación: importancia y nuevas perspectivas», en libro colectivo *Gobernanza económica, regulación y administración de justicia*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, pp.193-230.

³ J.M. GIMENO FELIÚ, «El desafío de fondos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión pública», en *Fondos europeos para la recuperación, transforma-*

Una correcta posición institucional de las Administraciones públicas, como instrumento dinamizador de la actividad económica al servicio de políticas públicas, debe permitir reforzar los principios inherentes al modelo social europeo y garantizar su sostenibilidad en una situación geopolítica cada vez más tensionada con notables incertidumbres agravadas tras la pandemia⁴ y los recientes conflictos bélicos, que obligan a repensar y reforzar la estrategia del mercado interior europeo y, muy especialmente, los mecanismos para dotar de mayor eficacia a las políticas públicas inherentes a nuestro modelo de Estado Social⁵. Máxime cuando la inversión pública supone un porcentaje cercano al 50 por 100 del PIB. La nueva Presidenta de la Comisión ha presentado su Programa político denominado «La decisión de Europa» con la finalidad política de servir de «escudo de la democracia europea». Entre varios objetivos, se propone un gran impulso a las inversiones para poder avanzar en los objetivos de las transiciones ecológica, digital y social. En relación a la contratación pública en el documento se recuerda que es necesario «hacer un mejor uso de la contratación pública, que representa el 14 por 100 del PIB de la UE. Una mejora del 1 por 100 en la eficiencia de la contratación pública permitiría ahorros por valor de 20 000 millones euros al año. Constituye una de las mejores bazas disponibles para desarrollar bienes y servicios innovadores y crear mercados líderes en tecnologías limpias y estratégicas».

Y para ello, en línea con las Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial núm. 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), titulado «Contratación pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021» (C/2024/3521 *Diario Oficial de la Unión Europea*, 3 de junio de 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403521), se propone la «revisión de la Directiva sobre contratación pública, permitiendo que se dé preferencia a los productos europeos en la contratación pública en determinados sectores europeos en la contratación pública en determinados sectores estratégicos. Contribuirá a garantizar el valor añadido de la UE para nuestros ciudadanos, junto con la seguridad del suministro de tecnologías, productos y servicios vitales. También modernizará y simplificará nuestras normas de contratación pública, en particular teniendo en cuenta las empresas emergentes y los innovadores de la UE».

ción y resiliencia: ejecución y auditoria, Monográfico Revista Aragonesa Administración pública núm. xx, pp. 21-42.

⁴ J. M. GIMENO FELIÚ, «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *Revista El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, marzo-abril 2020, pp. 42-53. Sobre las disrupciones de las cadenas de suministro globales debidas al covid resulta de interés M. BACCHETTA, E. BEKKERS, R. PIERMARTINI, S. RUBINOVA, V. STOLZENBURG y, A. XU, *Covid-19 and global value chains*, WTO, 2021 (https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202103_e.pdf).

⁵ Así lo advierte, por lo demás, la Comisión europea en su Comunicación sobre Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE —Bruselas, de 24 de julio de 2019. C (2019) 5494 final—. Hay que recordar igualmente la importante Comunicación de la Comisión europea, Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa. Estrasburgo, 3 de noviembre de 2017 COM(2017) 572 final. Debe tenerse en cuenta Reglamento (UE) 2022/1031, más comúnmente conocido como Instrumento de Contratación Internacional (ICI).

Actualizar el marco normativo de la contratación pública resulta necesario pues tras diez años existen evidentes debilidades. En concreto, las principales críticas que figuran en el referido informe son:

— La disminución de la competencia en la contratación pública en los últimos diez años, especialmente habida cuenta del gran porcentaje de adjudicaciones directas en algunos Estados miembros y de procedimientos de una única oferta.

— Sobre la base de los datos disponibles, la falta de una mejora global significativa en la consecución de los principales objetivos perseguidos por las Directivas de 2014 en el período de referencia cubierto por el Informe: contrariamente a los objetivos de la reforma de la contratación pública de 2014, el TCE observó una baja proporción de contratos adjudicados a pymes y un uso insuficiente de la contratación pública estratégica, mientras que existen variaciones a escala nacional.

— El bajo nivel de contratación directa transfronteriza.

— Las deficiencias en el seguimiento por parte de la Comisión y de los Estados miembros de la evolución del mercado de la contratación pública.

La revisión de las Directivas de contratación pública aconseja una reflexión previa sobre el instrumento normativo a utilizar. Tras cuatro paquetes legislativos anclados en el modelo de Directivas europeas y actos de transposición nacional, quizá es el momento de avanzar hacia una efectiva armonización y uniformización jurídica e nivel europeo mediante el uso del Reglamento europeo, lo que facilitará una mejor interpretación conceptual y aportará más seguridad jurídica a los operadores económicos. Un Reglamento europeo que debe asumir el carácter preceptivo de la compra pública estratégica y socialmente responsable, eliminando la burocracia innecesaria que ha generado «cuellos de botella».

Esta idea aparece ya en el Informe elaborado por Enrico Letta «Mucho más que un mercado» (abril 2024), donde se insiste en la capacidad de transformación de la contratación pública al servicio de las políticas públicas como la sostenibilidad social y ambiental o la innovación.

Para ello, mejorar la regulación, la gestión pública y simplificar los trámites procedimentales es y debe ser un rasgo de toda administración pública moderna, que, insistimos, debe ser proactiva y no meramente reactiva, procurando siempre la mejor satisfacción del interés general, lo que obliga a articular mecanismos de gobernanza pública de la actividad económica que promuevan un «crecimiento inteligente y socialmente responsable». Además, el conocido principio *better and smart regulation* aspira a una mejor y más inteligente regulación y actuación pública (que deberá respetar el modelo de distribución competencial evitando que una centralización indebida distorsione las políticas públicas de las Comunidades Autónomas o entes locales)⁶.

⁶ Hay que recordar que el Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance competencial en la sentencia 68/2021, de la que se infiere ciertos límites que parecen rebasarse con la normativa propuesta (sentencia comentada por J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, «La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo)», *Revista de Administración Pública*, núm. 219, 2021,

Simplificación regulatoria que es de especial trascendencia en el ámbito de la actuación económica donde los límites del riesgo regulatorio deben ser claros y precisos. Y, como finalidad principal, se pretende una mayor seguridad jurídica⁷, a la vez que eliminar cualquier burocracia innecesaria⁸. Como ha recordado Miquel Roca Junyent, en relación con la gestión de los fondos NGEU se necesita, en la optimización de los mismos, más transparencia y la mejor protección de los derechos constitucionales y de la seguridad jurídica. Para ello hay que superar la inercia, demasiado extendida, a desarrollar una burocracia «defensiva» (como bien explica A. Bueno Armijo⁹) que en la contratación pública se encuentra especialmente extendida.

El contrato público es, por su capacidad de transformación, en tanto se movilizan importantes recursos públicos, un elemento de indudable trascendencia para poder articular de forma inteligente y proactiva las nuevas políticas públicas y sus nuevas exigencias, donde la mera declaración legal resulta por sí misma insuficiente. Por ello, la contratación pública, alejada de la perspectiva burocrática defensiva, se presenta como principal palanca de modernización y de escudo social frente a derivas más neoliberales, que ponen en riesgo el modelo social y el principio de equidad, que no puede ser salvaguardado por la mera interpelación de un precepto legal. Hoy, una administración moderna y proactiva debe saber utilizar de forma correcta el contrato público¹⁰.

pp. 189-221. Sobre la cuestión competencial me remito a mi trabajo «La Ley 3/2011, de medidas de contratos del sector público. Alcance de su contenido y valoración de sus propuestas», *Actas XXIV Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, Justicia de Aragón, 2015, pp. 7-29 y A. SANMARTIN MORA en su trabajo «Las competencias en materia de contratación pública en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: una oportunidad para desarrollar políticas propias», en libro colectivo *Estatuto de Autonomía de Aragón 2007. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Zaragoza, 2010, pp. 405-428.

⁷ El profesor J. A. SANTAMARÍA PASTOR es muy crítico desde hace tiempo con la «movilidad» de la normativa de contratación pública («La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 159, 2013, pp. 25 y ss.). Movilidad que parece un rasgo español también con la Ley de 2017, como he explicado en mi trabajo «El «eterno» viaje normativo de la contratación pública: tendencias y aspectos prácticos», *Revista electrónica Observatorio de contratación pública*, enero 2023 y J. A. MORENO MOLINA, «Cinco años de reforma de la LCSP», *Revista electrónica Observatorio de contratación pública*, marzo de 2023. Sobre el problema general de la seguridad jurídica derivada de la falta de estabilidad en nuestro sistema jurídico es referente la monografía de J. BERMEJO VERA, *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento plural*, Madrid, Civitas, 2005.

⁸ *Papeles y papeleo* (ediciones El Cronista 2015) es el título, de por sí elocuente, del profesor italiano Luciano Vandelli, que analiza, a lo largo de la literatura, el rol de la burocracia y su evolución en la Administración pública. El papel, el papeleo innecesario, han sido referencias con las que el ciudadano ha tenido que relacionarse con la Administración, que ha encontrado en reglas y trámites formales claramente innecesarios un argumento (y argumentarios) para hacer del procedimiento administrativo una carga y no una garantía ligada al derecho a buena administración.

⁹ A. BUENO ARMILLO, *La Burocracia defensiva*, Madrid, Marcial Pons, 2024. También sobre esta cuestión, muy sugerente, el trabajo de A. BOTO FERNANDEZ, «Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital», *Revista Documentación Administrativa* núm. 18 (INAP, enero-junio 2023).

¹⁰ La correcta utilización del contrato público, como palanca de cambio, debe servir para dar cumplimiento al mandato constitucional de transformación que deben liderar los poderes públicos en tanto se trata de conseguir optimiza la inversión pública que supone todo contrato público. La estrella polar de la contratación pública, entre otros principios que «brillan con fuerza», como la transparencia, la rendición de cuentas o la integridad, debe ser la calidad y el valor del resultado de la prestación. Y para ello no basta la Ley, sino que el efectivo rol de salvaguarda de los derechos de la ciudadanía debe articularse a través de una moderna e inteligente arquitect-