

Geoestrategia europea mediante la contratación pública. La necesidad de un Reglamento europeo como pilar del quinto paquete legislativo.

José María Gimeno Feliu

*“La Unión de Europa no puede fundarse únicamente sobre la buena voluntad. Las reglas son necesarias. Los sucesos trágicos que hemos vivido y a los que asistimos ahora nos han podido hacer más conscientes. Pero los hombres pasan y otros vendrán para reemplazarlos. Lo que nosotros podemos dejar no será una experiencia personal que naturalmente desaparecerá con nosotros, sino las instituciones. La vida de las instituciones es más larga que la de los hombres, y **las instituciones pueden, si están bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría de las sucesivas generaciones**”. J. MONNET (discurso inaugural de la CECA el 10 de septiembre de 1952 en Luxemburgo).*

La Presidenta de la Comisión, presento en julio de 2024 su Programa político denominado «La decisión de Europa» -aprobado por el Parlamento europeo- 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 % del PIB de la UE.

Una mejora del 1 % 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, 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».

Y para ello se iniciaron los trámites de reforma, con la consulta previa y la participación de las instituciones europeas, con la previsión de que en segundo trimestre de 2026 exista una propuesta para debatir¹. Avanzamos, por tanto, hacia el quinto paquete legislativo europeo en contratación pública. Y los fines y objetivos son bien distintos de los planteados en la primera generación de normativa europea. La contratación pública ha evolucionado tanto normativamente como políticamente. Así,

¹ El programa de acción normativa de la Comisión Europea ha fijado para el segundo trimestre de 2026 la reforma de la normativa de contratación europea, con apoyo del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). ([enlace](#))

de una visión burocrática y formal ha evolucionado hacia una visión que pivota sobre la buena administración, como indica la reciente sentencia TJUE de 7 de noviembre de 2024, en el asunto C-683/22 al recordar que, según reiterada jurisprudencia, **el poder adjudicador debe respetar el principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, principio que los Estados miembros deben respetar cuando aplican el Derecho de la Unión**². Y de una cultura de adquisición en clave de privilegio hacia una cultura geoestratégica para implementar políticas públicas. Buena administración y geoestrategia que exigen una mirada jurídica de largo alcance que supere concretos intereses de política nacional, y que permita, de forma armónica, impulsar las políticas (y valores) de la Unión Europea³.

Y es que el nuevo norte en la brújula de la competitividad en Europa es la autonomía estratégica europea⁴. Geoestrategia mediante el contrato público para poder defender las señas de identidad europea en un contexto mundial tensionado y con notables incertidumbres (pero con la necesidad de encontrar un equilibrio entre proteger los intereses europeos y mantener un sistema de comercio internacional abierto y competitivo)⁵.

La visión geoestratégica mediante la contratación pública se traduce en varios aspectos:

- a) Considerar factores geoestratégicos al tomar decisiones sobre qué bienes y servicios adquirir, y a quién comprarlos.
- b) Garantizar el suministro de bienes y servicios críticos para la seguridad nacional, como equipos militares, tecnología de comunicaciones y servicios de ciberseguridad.
- c) Proteger infraestructuras críticas, como puertos, aeropuertos y redes de energía o los sistemas de inteligencia artificial.
- d) Fomentar el desarrollo de industrias nacionales en sectores relevantes y evitar dependencia de terceros países⁶.

² Me remito a mi libro *Hacia la buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons, Barcelona, 2024.

³ La geoestrategia y la contratación pública son dos áreas intrínsecamente relacionadas, especialmente en el contexto actual de globalización y competencia entre naciones. Debe servir para anticiparse a los desafíos y aprovechar las oportunidades que surgen en el escenario internacional.

⁴ Puede consultarse esta idea en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016: «Capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y, en la medida de lo posible, con los países asociados». El Consejo ha vuelto a utilizar este concepto de autonomía estratégica en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y últimamente, incluso en el Consejo Europeo de octubre de 2020, en su sentido más amplio. La CEP y el Reglamento sobre el Fondo Europeo de Defensa también lo han adoptado).

⁵ Ya no interesa solo como comprar, sino que y para que comprar. Y donde un eje principal es la sostenibilidad, como parte del *adn* de las actuales políticas públicas europeas y del objetivo de resiliencia. Por todos interesa el libro *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Reflections on a Paradigm Shift* (eds. Willem Janssen & Roberto Caranta), Hart/Bloomsbury, 2023.

⁶ Un buen ejemplo es el sector de la salud con el objetivo de relocalizar industria sanitaria, garantizar acceso a medicamento esenciales (propuesta reglamento con el objetivo de mejorar la disponibilidad de medicamentos críticos en la UE) y disponer de tecnología sanitaria avanzada.

- e) Establecer alianzas estratégicas y proyectar su influencia en el escenario internacional.

Por otra parte, la ciudadanía europea no se resigna a una administración reactiva, lenta y defensiva que, por desconfianza, frena políticas públicas imprescindibles. Desde la óptica del derecho a buena administración reclama una gestión pública proactiva y empática, que anticipe problemas, resuelva con agilidad y actúe como motor de dinamización económica. Y una respuesta jurídica uniforme que aporte certeza y credibilidad. No se puede desconocer que una regulación excesivamente formalista o rigorista no solo dificulta la vida de las personas y empresas, sino que erosiona la confianza legítima en el sistema. Y que la distorsión interpretativa a nivel regulatorio pone en riesgo el principio de igualdad de trato y de equidad de la solución.

Parece ya incuestionable que 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 público⁷.

Europa es consciente de esta trascendental función de la contratación pública, ya no solo en clave de estrategia para impulsar políticas públicas sino, también, desde una óptica geoestratégica⁸.

⁷ El profesor J. ESTEVE PARDO defiende, por el contrario, la necesidad de reforzar el principio de legalidad frente a la extensión del fenómeno del contrato al entender que, mediante la expansión de normas de matriz convencional, la privatización de funciones públicas administrativas —prestacionales o de servicio público y de intervención— con la consiguiente colonización por el contrato de esos espacios, dominio de la justicia negociada, disposición y contratación sobre derechos fundamentales, el orden constitucional del Estado de Derecho concebido bajo el imperio de la ley se está deconstruyendo a golpe de contrato. *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Barcelona, 2023.

⁸ J. M. GIMENO FELIU, “Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas”, libro colectivo *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, AranzadiLey, Pamplona, 2025, pp. 31-50. Ibidem. “Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas”, en Observatorio de la Contratación Pública ([enlace](#)).

Por ello, en el actual proceso de revisión de la normativa de contratación pública en el ámbito europeo conviene insistir no solo en el contenido sustantivo de la misma sino, también, y quizá de forma principal sobre el instrumento normativo a utilizar⁹.

R. CARANTA, en este contexto de reforma europea de la contratación pública, advierte que el modelo actual —específicamente las directivas de contratación pública y concesiones de la UE— adolece de una coherencia interna insuficiente entre tres niveles fundamentales: los objetivos normativos, los principios jurídicos y las disposiciones concretas de las normas¹⁰. Por ello, propone, acertadamente, que en la revisión normativa europea sería necesario reforzar esa coherencia interna (por ejemplo: clarificando los vínculos entre los principios y los criterios de adjudicación, eliminando superposiciones o vacíos, y asegurando que los objetivos tengan un verdadero reflejo operativo).

Tras cuatro paquetes legislativos anclados en el modelo de Directivas europeas y actos de transposición nacional, visto los resultados advertidos por el Tribunal de Cuentas Europeo¹¹, y las incoherencias del modelo, quizá sea el momento de avanzar hacia una efectiva armonización y uniformización jurídica e nivel europeo en lo relativo a los procedimientos y reglas de ejecución en los contratos públicos (no en la Directiva Recursos ni en el Sector defensa donde sus función, en un caso, y características singulares, en otro, que aconseja mantener el instrumento jurídico de la Directiva) mediante el uso del Reglamento europeo, lo que facilitará una mejor interpretación conceptual y aportará más seguridad jurídica a los operadores económicos¹².

⁹ Ver [Informe del Observatorio de Contratación Pública sobre la revisión de la normativa europea](#). Interesan también las reflexiones de M. COZZIO, “Orientaciones y propuestas para la reforma de las directivas de la UE sobre contratos públicos y concesiones. El informe del Observatorio italiano (Trento)”, libro *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, ob. cit., pp. 143-176.

¹⁰ Indica, además, que la falta de coherencia reduce la efectividad del régimen de contratación pública de la UE, ya que genera incertidumbre, aplicación desigual, riesgos de cumplimiento y un menor impacto en los objetivos sociales y ecológicos que se pretenden. Vid. R. CARANTA, *Coherence in the EU public procurement directives. A study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions in the EU public procurement and concessions directives*, University of Turin, 2025, (<https://data.europa.eu/doi/10.2873/3304248>).

¹¹ En el Informe Especial núm. 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) titulado «Contratación pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021». También J.A. MORENO MOLINA, “Una valoración de los principales logros y fracasos de las directivas de la UE sobre Contratación Públicas tras diez años desde su aprobación”, *Observatorio de la Contratación Pública*, 2024 ([enlace](#))

¹² Conviene también dar respuesta a los niveles de complejidad elevada existente, como indica W.A. JANSSEN, *The coherence of public procurement legislation in the European Union. A Study for the EU Commission into the external coherence between the public procurement directives and other legislative instruments regulating public procurement*, Utrecht University & University of Groningen, 2025 (<https://data.europa.eu/doi/10.2873/7419429>). Este autor destaca que existen solapamientos, superposiciones e incluso contradicciones entre distintos instrumentos normativos. a falta de coherencia externa tiene efectos prácticos: genera incertidumbre para

La contratación pública no puede regularse en exclusiva desde el sesgo del poder adjudicador o la lógica de las autoridades nacionales (lo que avalaría la opción por la Directiva) sino que se debe, fundamentalmente, pensar en clave de mercado europeo y de sus operadores económicos y de objetivos europeos comunes (lo que aleja la regla de la subsidiaridad). Y aquí resulta evidente que la experiencia de la utilización de las Directivas para la armonización ha fracasado, pues en la práctica existen 27 regímenes jurídicos nacionales con diferencias sustanciales, que complican la consecución de los objetivos europeos, encarecen las ofertas de los licitadores y, en tanto existe inseguridad jurídica, impide no solo una adecuada tensión competitiva, sino, también, proyectos de inversión mediante fórmulas modernas de colaboración público-privada en sectores estratégicos¹³.

El modelo de armonización mediante la técnica de Directiva ha funcionado, en contratación pública, como una torre de babel jurídica, donde cada Estado o poder adjudicador ha reinterpretado en clave propia, los fines y objetivos de la norma, produciendo evidentes contradicciones que ponen en riesgo no solo un mercado interior en este ámbito, sino las principales y estratégicas políticas públicas europeas¹⁴. No en vano se trata de una disfunción advertida por el TJUE. Así, en la Sentencia TJUE de 10 de noviembre de 2022, Sharengo (asunto C-486/21, ECLI:EU:C:2022:868), en donde se afirma que los **conceptos autónomos** del Derecho de la Unión deben **interpretarse de manera uniforme en el territorio de ésta**. Por ello **no es posible extraer una interpretación de la lectura de la norma nacional diferente a lo previsto y delimitado por la normativa europea**¹⁵.

La falta de uniformidad jurídica no es una cuestión teórica. Las distorsiones interpretativas tienen importantes efectos prácticos: Quien es poder adjudicador y que es un contrato público y que no lo es, cual es el contenido de los modelos de cooperación horizontal y vertical y sus requisitos, cuando y en qué condiciones procede y es viable una modificación contractual, el alcance del riesgo operacional en las concesiones y como calcular los costes de inversión, que se entiende por vinculación al objeto del

poderes adjudicadores y para los licitadores, dificulta la aplicación uniforme de los principios de contratación, y puede reducir la eficacia de los objetivos normativos de contratación pública (como el apoyo a innovación, sostenibilidad, participación de PYME).

¹³ Un claro ejemplo de freno a inversión mediante fórmulas de colaboración público privada es España, como ha puesto de relieve la OIResCon en su Informe Especial de Supervisión de los contratos de concesión en 2022 ([enlace](#)). Vid. J.M. GIMENO FELIU, “La colaboración público-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 65, 2024.

¹⁴ La codificación y certeza de la norma aplicables es imprescindible. Basta recordar como Dante Aligheri, en *La divina comedia*, sitúa a Justiniano, emperador romano, en el cielo, por su labor de codificación del derecho romano.

¹⁵ La técnica de transposición plantea problemas evidentes que se constatan, para España, en la reciente demanda de la Comisión europea ante el TJUE por incumplimiento por indebida transposición en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 en relación al ámbito subjetivo de aplicación, la tipología contractual y el régimen de modificación, que considera contrarios a las Directivas. Problemas de plazo, de incoherencias o contradicciones o de incompleta transposición (como sucede en España con la no inclusión de la previsión del artículo 67.2 de la Directiva de contratación pública o la no regulación de los catálogos electrónicos) donde la solución del efecto directo por ser preceptos claros, precisos e incondicionados no ha tenido reflejo efectivo.

contrato en los criterios de adjudicación, etc., no puede depender de la regulación o interpretación nacional pues se quiebra la finalidad de armonización¹⁶. La respuesta debe ser única, tanto a escala de norma como de interpretación de la misma. No hay nada más distorsionador que el caos regulatorio e interpretativo por múltiples instituciones y órganos, lo que impide cumplir los fines públicos y desincentiva a las empresas. **Y el actual contexto geopolítico no puede asumir un riesgo de un nuevo fracaso¹⁷.**

Volver a utilizar la técnica de la Directiva, por muy detallado que fuera su régimen, puede reproducir el actual fracaso, a modo de lo que se advierte en la novela de El gatopardo (de Giuseppe Tomasi di Lampedusa): *“que todo cambie para que nada cambie”*.

Con un Reglamento europeo se garantiza la aplicabilidad uniforme al mismo tiempo en todos los Estados y mercados¹⁸. También se puede conseguir una mayor certeza conceptual que lamine las singularidades interpretativas nacionales que suponen, en sí mismo un riesgo regulatorio y freno a la inversión. Los conceptos y principios regulados por el Reglamento serán de interpretación uniforme, alejando el riesgo de arbitrio interpretativo a nivel nacional.

Un Reglamento europeo, por su propia naturaleza de efecto directo inmediato ex artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, reforzaría el papel del TJUE de generador de un derecho pretoriano que vertebra el sistema, a cumplir por todos los agentes de la contratación pública¹⁹. La jurisprudencia del TJUE de la Unión

¹⁶ Sirva de ejemplo la propia regulación española que peca de sobrerregulación y limita o confunde ciertas técnicas, como que es contrato público (como sucede con los servicios de defensa jurídica en procesos jurisdiccionales), que es cooperación horizontal (se insiste en una interpretación restrictiva alejada de la respuesta europea), cuando y como utilizar los encargos a medios propios (que es un vínculo y no una categoría formal), que se entiende por vinculación al objeto de la prestación, o cuando se puede modificar un contrato (donde la opción tan limitativa causa importantes problemas en la ejecución).

¹⁷ Como se indica en el Informe Altaee (2025). Evaluation of the EU public procurement directives – Study on relevance and EU added value, Altaee written by Samira BOUSETTA, 2025 (<https://data.europa.eu/doi/10.2873/3480868>), el valor añadido de la regulación europea de la contratación pública (excesivamente compleja) se reduce por diferencias nacionales de transposición, baja participación transfronteriza y aplicación desigual de principios comunes. Y para resolver esta disfunción recomienda fortalecer el sistema de gobernanza europea de la contratación pública, con indicadores de impacto y una supervisión más uniforme.

¹⁸ Aunque el TJUE ha reconocido el efecto directo de los preceptos de las Directivas cuando existe incumplimientos de transposición (desde 1974, en la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1974. Asunto](#)

[Yvonne van Duyn contra Home Office](#)), la solución plantea todavía dificultades prácticas muy evidentes -que no se corrigen con el modelo sancionador- que avalan la necesidad de una norma con efecto directo inmediato y de alcance general como es el Reglamento europeo.

¹⁹ Vid. J.M. GIMENO FELIU, “La “codificación” de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE”, Revista Española de Derecho Administrativo núm. 172, 2015, pp. 81-122. También I. GALLEGO CORCOLES, “Las relaciones “contractuales” entre entes públicos no sometidas a la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública”, en libro colectivo dirigido por M. Almeida e I. Martín, *La nueva contratación pública, Actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo* (Toledo, 13 y 14 noviembre de 2014), pp. 111-116. En relación con el impacto de la jurisprudencia en el proceso de creación de las reglas sobre contratación pública, vid. M. COZZIO, “La función de la jurisprudencia en el proceso de

Europea ha conformado un sólido y coherente derecho pretoriano, que sirve de fuente interpretativa y que limita aquellas opciones que puedan contravenir las reglas de la Unión Europea²⁰

Un Reglamento europeo facilita asumir el carácter preceptivo de la compra pública estratégica y socialmente responsable, eliminando la burocracia innecesaria que ha generado «cuellos de botella» (como bien explica A. BUENO ARMIJO²¹) y que en la contratación pública se encuentra especialmente extendida²².

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. Lo que implica un rumbo claro hacia la denominada **compra pública preferencial**²³. Preferencia destacada también en Informe Draghi ([Informe](#) “El

europeización de las reglas de contratación pública”, en Gimeno Feliu (Dir.), *Observatorio de Contratos Públicos 2012*, Civitas, 2013; pp. 89-116. Más recientemente, el libro colectivo (A. Benachio, M. Cozzio y F. Titomanlio) *I contratti pubblici nella giurisprudenza dell’Unione Europea, Tomo I*, publicación del Osservatorio di Diritto comunitario e nazionale sugli appalti pubblici. Universidad de Trento, 2016. De especial interés el trabajo de D. BERBEROFF AYUDA, “La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la contratación pública como condicionante interpretativo”, *libro col. Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp.163-200.

²⁰ En relación con el impacto de la jurisprudencia en el proceso de creación de las reglas sobre contratación pública, vid. COZZIO M., «La función de la jurisprudencia en el proceso de europeización de las reglas de contratación pública», en Gimeno Feliu (Dir.), *Observatorio de Contratos Públicos 2012*, Civitas, 2013.

²¹ A. BUENO ARMIJO, *La Burocracia defensiva*, Marcial Pons, Barcelona, 2025. 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).

²² De hecho en la regulación sectorial europea la técnica ordinaria en los últimos tiempos es el Reglamento europeo: desde el uso de la inteligencia artificial (Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial), la taxonomía ambiental (Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, y Reglamentos delegados posteriores), los medicamentos esenciales (propuesta de Reglamento por el que se establece un marco para reforzar la disponibilidad y la seguridad del suministro de medicamentos esenciales, así como la disponibilidad y accesibilidad de los medicamentos de interés común, y se modifica el Reglamento (UE) 2024/795), el suministro de electricidad (Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión), ciberseguridad (Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales) entre otros muchos.

²³ C. BOVIS, Editorial, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Núm. 3|2024. Hay que recordar que la Sentencia del Tribunal de Justicia, en el asunto C-652/22, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, de 22 de octubre de 2024, el Tribunal considera que los operadores económicos de países terceros que, como Turquía, no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión no pueden participar en un procedimiento de adjudicación de un contrato público en la Unión reclamando la igualdad de trato con respecto a los licitadores de

futuro de la competitividad de Europa”), para impulsar las políticas públicas en Europa y que propone la movilización/inversión de 800 mil millones de euros²⁴. Cuestión en la que insiste la Resolución del Parlamento europeo de 9 de septiembre de 2025, en relación a la revisión del marco normativo de la compra pública en Europa²⁵.

los Estados miembros o de los países terceros vinculados por tal acuerdo. Asimismo, no pueden invocar las disposiciones de la Directiva pertinente en materia de contratación pública para impugnar la decisión de adjudicación del contrato de que se trate. Este criterio ha sido confirmado por la STJUE de 13 de marzo de 2025, *CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd y Astra Vagoane Călători SA* (C-266/22). Esta jurisprudencia TJUE refuerza el actual escenario geoestratégico al validar la posición comercial de la UE iniciada con la regulación del Reglamento (UE) 2022/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de junio de 2022, sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y Servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (instrumento de contratación internacional –ICI) (DO 2022, L 173, p. 1; en lo sucesivo «Reglamento ICI») y del Reglamento (UE) 2022/2560, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior (en adelante, FSR), respecto a la participación en condiciones menos favorables de los operadores económicos de terceros países que no han suscrito ningún convenio con la UE. Al respecto interesa J. ESTEBAN RÍOS, «El Instrumento de Contratación Internacional: régimen y problemática de la armonización europea frente al proteccionismo en los contratos públicos», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 66, 2023. pp. 171-187. Y sobre la jurisprudencia europea citada E. LOPEZ MORA, “Nueva era en la política comercial de la UE en materia de contratación pública: primeros efectos de las sentencias del TJUE *Kolin* y *Qingdao* y algunas incertidumbres”, libro *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, ob. cit., pp. 215-245 y A. GARCIA RUIZ “La transformación del acceso a la contratación pública en la UE: de la apertura a la defensa del interés europeo”, en libro *Observatorio de los Contratos Públicos 2024*, ob. cit., pp. 322-355.

²⁴ En Francia, el Senado ha aprobado en julio de 2025 un Informe sobre la contratación pública y su función estratégica como motor principal de la economía en Francia. El Informe, que concluye en la necesidad de la compra presencial, formula 67 recomendaciones destinadas a explotar mejor el potencial de la contratación pública al servicio de la soberanía económica y digital europea, incluyendo [mejor formación de los empleados](#) en la materia (a través de programas universitarios específicos) y un mayor uso de los procedimientos de contratación conjunta, que también deben [simplificarse](#) ([enlace](#))

²⁵ En dicha Resolución se propone reforzar el carácter estratégico de la contratación, promover la competitividad y la innovación, favorecer la transición hacia una economía sostenible, inclusiva y justa, y mejorar la resiliencia industrial y la sostenibilidad de las cadenas de suministro europeas. De igual modo, se propone fomentar los criterios cualitativos, racionalizar los procedimientos de contratación y garantizar la mejor relación calidad-precio. El Parlamento también le pide a la Comisión que vele por que el principio de «solo una vez» se aplique de manera coherente en todos los niveles de la administración en la contratación pública, de modo que, para reducir las cargas administrativas, los licitadores solo tengan que facilitar cierta información normalizada a las autoridades y a las administraciones una vez (el principio «solo una vez» -the ‘once only’ principle- debería guiar la actuación de la Administración en todas las materias, y no sólo en la contratación pública). El 14 de octubre de 2025 la Comisión ha publicado el Documento de trabajo sobre la evaluación de las Directivas de contratación pública (2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE). El documento ofrece una visión exhaustiva sobre los logros y los desafíos que han acompañado la aplicación del marco normativo de 2014: desde la

Sobre la base de un Reglamento europeo se asumiría el carácter preceptivo de la compra pública estratégica y socialmente responsable, eliminando la burocracia innecesaria desplegada a nivel nacional (a modo de segunda capa burocrática) que ha generado “cuellos de botella” y que en esta materia se encuentra especialmente extendida. Un “mercado” tan singular como los contratos público exige unas mismas reglas a aplicar por todos los poderes adjudicadores para aportar certeza jurídica.

El Reglamento europeo debería extender su aplicación no solo los contratos de importe armonizado, sino también los que presentan un interés transfronterizo cierto, asumiendo con ello la doctrina jurisprudencial de sujeción a las normas fundamentales y a los principios generales de los Tratados, en particular a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad y a la obligación de transparencia que deriva de ellos, con independencia del valor económico del contrato. Y debería, junto a la definición conceptual, detallar los principios aplicables de directa aplicación en cualquier licitación que realice cualquier poder adjudicador. Principios vinculados no solo al procedimiento, sino también al cumplimiento de la causa de interés público que justifica todo contrato público. Así, junto a la integridad, publicidad, transparencia, igualdad de trato, eficiencia conforme al modelo de *value for money*, ya principios clásicos (pero que conviene precisar para asegurar su interpretación uniforme), también los de confianza, rentabilidad razonable, honesta equivalencia de lo pactado, o de resultado (en clave geoestratégica).

La técnica del Reglamento evita la ausencia de procesos de transposición legislativa, lo que agiliza la entrada en vigor de nuevas normas y evita la duplicidad de esfuerzos en los Estados miembros a la vez que evita incoherencias en el control que se realiza por las autoridades nacionales (*gold plating*), que quedarán vinculadas a este nuevo marco global²⁶. Esto permite actualizar rápidamente los sistemas de contratación pública ante los desafíos europeos y reduce costes administrativos. Y genera certeza en sectores tan sensibles como la salud²⁷, o la adquisición de tecnología disruptiva como gestión de datos, soberanía de la nube o soluciones de inteligencia artificial, entre otros, que necesitan de reglas comunes al margen del poder adjudicador (o Estado) donde se licite²⁸. Sectores donde la clave de la selección no debe ser el precio sino el valor

eficacia y la simplificación de los procedimientos hasta la incorporación de objetivos estratégicos como la sostenibilidad, la innovación y la inclusión social. (SWD(2025)333).

²⁶ Y permitirá superar el control formal para avanzar un control que colabora con el gestor para un mejor y más transparente resultado que atienda, principalmente al cumplimiento de los fines públicos. Vid. J.M. GIMENO FELIU, “Los fondos next generation y el rol de los órganos de control externo”, en libro colectivo dirigido por S. Rego, *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE*, Aranzadi, 2022, pp.69-90.

²⁷ J.M. GIMENO FELIU, “Hacia un nuevo enfoque de la prestación de salud desde una moderna contratación pública inteligente alineada con la buena administración”, Revista europea *Ius Publicum*, Vol. I, 2024.([enlace](#))

²⁸ Sobre la Inteligencia artificial, de especial interés las reflexiones del libro coeditado por C. KRÖNKE y P. VALCARCEL, *Buying AI. The Legal Framework for Public Procurement of Artificial Intelligence in the EU*, editorial Edward Elgar, 2025. Los autores resaltan que la adquisición de IA por administraciones públicas no debe verse solo como un contrato más, sino como parte de la gobernanza de la tecnología pública —es decir, como una actividad donde la administración decide cómo se automatizan sus tareas, qué riesgos asume, qué derechos de los ciudadanos

vinculado a calidad de la prestación (en concreto su mayor a menor captura teniendo en cuenta costes, sostenibilidad o innovación) que aportan²⁹.

La opción de Reglamento también debería servir para superar la complejidad de las actuales normas de contratación pública. El Comité Europeo de las Regiones de la Unión Europea ha llamado la atención sobre este aspecto, así como sobre la sobrerregulación que existe en muchos Estados miembros que aumenta “la probabilidad de errores y el consiguiente riesgo de acciones judiciales, lo que, a su vez, conduce a estrategias de contratación demasiado reacias al riesgo entre muchos entes locales y regionales”³⁰. Así, el nuevo Reglamento permitiría identificar aquellas regulaciones sobre las que no existe posibilidad de que los Estados miembros incluyan requisitos adicionales, evitando los perversos efectos que provoca la sobrerregulación en el mercado interior. La imprescindible necesidad de promover un marco normativo claro y estable y de dotar de seguridad jurídica a la contratación pública requiere atender al surgimiento, advertido por el profesor PERNAS GARCÍA, de un Derecho sustantivo de la contratación pública para la sostenibilidad ante las exigencias regulatorias del Pacto Verde Europeo y el Plan de Economía Circular de la UE³¹.

En definitiva, el debate de la técnica normativa en la revisión en este quinto paquete legislativo europeo no es inocua. Máxime en un contexto internacional y geopolítico de incertidumbres que aconseja, utilizando el símil náutico, una ruta de navegación firme con la vista puesta en la estrella polar europea de mejor competitividad al servicio de los valores europeos, correctamente pilotada y con un buque sólido (como lo es el Reglamento como norma) para evitar un naufragio que ponga en jaque los objetivos geoestratégicos pretendidos.

Las exigencias de buen gobierno y buena administración, como derecho fundamental de la ciudadanía, requieren un modelo contractual europeo nuevo, transformador, claro y simplificado, que se alinee con la mejor satisfacción del interés general y de los objetivos de las políticas públicas, desde la confianza y la adecuada rendición de cuentas. Modelo que exige una revisión no solo normativa, sino conceptual y cultural, en un escenario de nuevas exigencias de la ciudadanía que supera los meros intereses nacionales y de incertidumbres (y de desafíos) que requieren la mejor respuesta, sumando esfuerzos públicos y privados. Y donde, la uniformidad y primacía efectiva que aporta un Reglamento europeo (que evita el peligroso y costoso riesgo de *gold plating*) puede ser un pilar fundamental para asentar sin fisuras derivadas de interpretación incoherentes y contradictorias, un modelo de contratación pública

están en juego. En ese sentido, la contratación pública se convierte en instrumento de política pública y control democrático.

²⁹ Vid. M. MERISALO Y E. UYARRA “Navigating the multiple views of value in assessing public procurement”, Revista Science and Public Policy, Vol. 51(3), 2024, pp.463-476. Las entidades públicas deben reconocer que al diseñar estrategias de contratación ya no solo sirven los indicadores clásicos (coste/precio, plazos, cumplimiento), sino que deben integrarse indicadores que capturen los valores de innovación y sostenibilidad.

³⁰ Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el Semestre Europeo de 2019 y con vistas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2020 (2020/C 39/02).

³¹ J. PERNAS GARCÍA, “El “Tsunami” regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la “sostenibilidad” y la “resiliencia” en la UE”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, <https://www.obcp.es/>, 4 de septiembre de 2023.

moderno y transformador que asegure, desde reglas claras, como indicaba J. Monnet, el proyecto europeo.