

## **JURISPRUDENCIA**

---

**Comentarios de jurisprudencia**

**Crónica española y de la UE**

**Notas de jurisprudencia  
contencioso-administrativa**

**Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de  
Derechos Humanos**

**Notas de jurisprudencia de la Corte  
Interamericana de Derechos Humanos**



# 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)

JOSÉ MANUEL PÉREZ FERNÁNDEZ  
Universidad de Oviedo  
Letrado del Tribunal Constitucional

## *Cómo citar/Citation*

Pérez Fernández, J. M. (2021).  
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*, 216, 189-221.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.07>

## **Resumen**

El propósito de este trabajo es analizar cómo se articula la distribución de competencias en el ámbito de la contratación pública, tomando como punto de partida la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de Contratos del Sector Público. En primer lugar, y a modo de introducción, se exponen los elementos sustanciales del conflicto suscitado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón. En segundo lugar, se examinan los títulos que avalan la intervención del Estado en materia de contratación pública, con especial atención a la delimitación de lo «básico» por parte del Tribunal Constitucional. Y en tercer lugar, exploraremos las vías de actuación que se abren a las comunidades autónomas a raíz de la sentencia. El trabajo concluye con unas breves reflexiones.

## **Palabras clave**

Contratación pública; distribución de competencias; legislación básica; procedimiento administrativo común.

## ***Abstract***

The purpose of this paper is to analyse how the distribution of powers in the field of public procurement works, taking the judgment of the Constitutional Court that resolves the appeal of unconstitutionality brought against the Spanish Public Procurement Law as a starting point. First, by way of introduction, the substantive elements of the conflict raised by the Government of the Autonomous Community of Aragon are set out. Second, we will examine the titles that support the State's intervention in public procurement, with special attention to the Constitutional Court's definition of what «basic» means. Third, we will explore the courses of action open to the autonomous communities as a result of the judgment. The paper concludes with some brief reflections.

## ***Keywords***

Public procurement; distribution of powers; framework legislation; common administrative procedure.

## SUMARIO

---

I. PLANTEAMIENTO: LA STC 68/2021 COMO EXCUSA PARA ABORDAR LA CUESTIÓN COMPETENCIAL. II. LA COMPETENCIA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: 1. La contratación pública del art. 149.1.18.º CE como *título competencial específico* y su conexión con otros títulos competenciales: 1.1. *Contratación pública y organización administrativa*. 1.2. *Contratación pública y su singular articulación con la competencia «exclusiva» en materia de procedimiento administrativo común*. 2. El principio de equivalencia o estándar común en el ámbito de la contratación pública: su funcionalidad como garantía de la unidad de mercado. III. DELIMITACIÓN DE LO BÁSICO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. Los criterios teleológicos de alcance general: delimitación positiva y negativa. 2. Los criterios materiales de carácter específico: 2.1. *Delimitación del ámbito de aplicación de la Ley*. 2.2. *Configuración general de los contratos del sector público y sus elementos esenciales*. 2.3. *Preparación y adjudicación de los contratos*. 2.4. *Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos*. 2.5. *Organización administrativa para la gestión de los contratos*. IV. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL AMPARO DE SUS COMPETENCIAS DE DESARROLLO NORMATIVO Y EJECUCIÓN. V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

---

## I. PLANTEAMIENTO: LA STC 68/2021 COMO EXCUSA PARA ABORDAR LA CUESTIÓN COMPETENCIAL<sup>1</sup>

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), es el instrumento mediante el que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico interno 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, y la

---

<sup>1</sup> Es obligado hacer público mi más sincero agradecimiento a la profesora Margarita Beladiez Rojo, amiga y compañera de tareas en el Tribunal Constitucional, por sus siempre inteligentes reflexiones y acertados comentarios en relación con varias de las cuestiones esenciales abordadas en el presente trabajo.

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<sup>2</sup>. Junto a la transposición del derecho europeo, el legislador estatal proclama —en el preámbulo y en los apdos. 1 y 3 del art. 1 de la ley— su intención de dotar a nuestro sistema de contratación pública de mayor eficiencia y transparencia, reforzando la garantía y respeto de los principios generales de la contratación pública, en aras a la consecución de los objetivos públicos: satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, mejora de las condiciones de acceso y participación de los operadores económicos y de la prestación de servicios a los usuarios de los mismos.

No es objeto de este trabajo realizar un examen del entero régimen material de la contratación pública o de alguno de sus temas más relevantes o problemáticos, sobre los que ya hay un gran número de excelentes trabajos doctrinales<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Fuera queda la transposición de 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, que se encomienda a una ley específica, que incorporará además la parte de la Directiva 2014/23/UE que resulte de aplicación a los sectores citados. Estas nuevas directivas de cuarta generación en materia de contratación —a la que se ha de añadir la Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública— se encuadran en la llamada «Estrategia Europa 2020» [Comunicación «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Bruselas, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final]. En relación con el contenido de estas directivas, me remito, entre otros, a los sobresalientes trabajos de J. M. Gimeno Feliú (2014), *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Cizur Menor, Aranzadi; J. M. Gimeno Feliú, I. Gallego Córcoles, F. Hernández González y J. A. Moreno Molina (2015), *Las nuevas directivas de contratación pública (Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo)*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters; M. M. Razquín Lizarraga (2015), «Las nuevas Directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España», *Revista de Administración Pública*, 196, págs. 97-135; S. Rodríguez-Campos (coord.) (2016), *Las nuevas directivas de contratos públicos y su transposición*, Madrid, Marcial Pons; y J. A. Santamaría Pastor (2016), «Contratos del sector público y derecho de la Unión», *Revista de Administración Pública*, 200, págs. 83-102.

<sup>3</sup> En relación con el análisis de la LCSP, pueden citarse, entre otros, F. J. Escrihuela Morales (2018), *La contratación del sector público. Especial referencia a los contratos de suministros y de servicios*, 5ª ed., Madrid, Wolters Kluwer; I. Gallego Córcoles y E. Gamero Casado (coords.) (2018), *Tratado de contratos del sector público*, 3 vols., Valencia, Tirant lo Blanch; J. M. Gimeno Feliú (dir.) (2018), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters; J. F. Mestre Delgado y L. Manent Alonso (dirs.) (2018), *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Aspectos novedosos*, Valencia, Tirant lo Blanch; A. Palomar Olmeda y M. Garcés Sanagustín (dirs.), *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público. Adaptados a la Orden HFP/1298/2017*,

El objeto de estudio es más específico, sin que ello le reste, a mi juicio, una clara incidencia en la aplicación y desarrollo del vigente marco legal por parte de los poderes públicos concernidos: es la escasamente tratada articulación de la distribución de competencias entre los poderes estatal y autonómico en materia de contratación pública, apoyándonos en la Sentencia 68/2021, de 23 de abril, y en la doctrina constitucional precedente.

La STC 68/2021, de la que ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad 4261-2018, promovido por el Gobierno de Aragón, en el que se cuestionaba un importante número de preceptos de la LCSP, tanto cuantitativa (se recurren apartados, párrafos y letras correspondientes a noventa y cuatro artículos, cuatro disposiciones adicionales y cinco disposiciones finales) como cualitativamente, al afectar a aspectos esenciales y configuradores de la contratación pública<sup>4</sup>.

No existe divergencia acerca de la materia en la que se encuadra el conflicto: la contratación administrativa o contratación del sector público. Materia en la que tanto el recurrente como la abogacía del Estado expresan un reconocimiento de la competencia estatal para establecer la legislación básica conforme al art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, pudiendo las comunidades autónomas asumir competencias de desarrollo legislativo y ejecución. El mismo legislador estatal, en el apdo. 3º de la disposición final primera de la LCSP (también impugnada), afirma que la mayoría de los artículos se dictan al amparo del citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE<sup>5</sup>,

---

*de 26 de diciembre*, Madrid, Wolters Kluwer; y M. A. Revuelta Girela (dir.) (2018), *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.

<sup>4</sup> No hay que olvidar que la LCSP ya fue objeto de un primer recurso de inconstitucionalidad (núm. 739-2018), promovido por el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú y Podem En Marea, contra el art. 289.2, la disposición adicional cuadragésima tercera y las disposiciones finales novena, undécima y duodécima. La impugnación se centró, principalmente, en la naturaleza jurídica de las contraprestaciones que deben abonar los usuarios de servicios públicos cuando son prestados en régimen de derecho privado por concesionarios o mediante personificación privada. El Tribunal Constitucional, mediante la STC 63/2019, de 9 de mayo, desestimó el recurso, admitiendo «la posibilidad de que se prevea un régimen jurídico y financiero que difiera según que el servicio público se preste directamente por la administración o bien mediante personificación privada o mediante modalidades propias de gestión indirecta», y ello «siempre y cuando se respeten las exigencias constitucionales. Entre dichas exigencias se encuentra, de modo principal, la de reserva de ley que impone el art. 31.3 CE, la cual no se identifica, no obstante, con la reserva de ley tributaria (arts. 31.1 y 133 CE)» (FJ 6).

<sup>5</sup> Junto al título competencial sobre legislación básica en materia de contratación pública, los otros títulos esgrimidos son: i) la regla 6ª del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» para dictar el art. 27; ii) el art. 149.1.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado competencias exclusivas para dictar la legislación civil y mercantil, en el caso de los arts.

acompañando a la declaración de una lista de preceptos excluidos expresamente del carácter básico<sup>6</sup>.

La cuestión fundamental que se plantea en el recurso es determinar si, como sostiene el Gobierno aragonés, el grueso de los preceptos impugnados de la LCSP no tiene carácter básico por incurrir en una regulación exhaustiva y de detalle que vacía o merma la potestad legislativa y reglamentaria autonómica en materia de contratación pública (sustentada, en este caso, en el art. 75.11<sup>a</sup> y 12<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón)<sup>7</sup>; se reprocha, igualmente, la vulneración de la potestad de autoorganización y el establecimiento de normas supletorias.

Además, el recurso plantea otras dos alegaciones de carácter transversal que tienen menor relevancia desde la perspectiva del objeto de este estudio, por lo que nos limitaremos a su mero enunciado: por una parte, la vulneración del principio de neutralidad en la trasposición de la normativa europea; cuestión abordada y resuelta en el FJ 3, conforme a la consolidada doctrina del Tribunal, mereciendo destacarse el reconocimiento que se hace de la coincidencia entre el contenido del derecho europeo de contratación pública y las normas estatales que han de considerarse «razonablemente básicas»<sup>8</sup>. Por otra parte, el desconocimiento

271.1, 272.1 y 2, 273.1, 274, 275 y 276; y iii) el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» para dictar el art. 347.3.

<sup>6</sup> Hay quienes consideran constitucionalmente discutible la utilización del sistema de lista para determinar qué es lo básico en favor del Estado, como es el caso de J. M. Gimeno Feliú (2017), *Análisis del marco competencial de Cataluña en el ámbito de la contratación pública*, pág. 34, que está disponible en: <https://www.parlament.cat/document/intrade/234119>; y ello por tener, como señala M. A. Sanmartín Mora (2018), «Estructura sistemática y distribución competencial», en Gimeno Feliú (2018: 220), «unos efectos muy perniciosos respecto del ámbito competencial que queda abierto a las Comunidades Autónomas».

<sup>7</sup> La Comunidad Autónoma de Aragón, en el ámbito de las competencias compartidas, detenta la competencia genérica de «desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales», y la competencia específica sobre «régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma», art. 75.11<sup>a</sup> y 12<sup>a</sup>, respectivamente, del Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

<sup>8</sup> Por este motivo se impugnan los apdos. 1, 3 y 4 de la disposición final primera —disposición cuya impugnación también es alegada en relación con cada uno de los motivos de fondo invocados por el recurrente—, y por conexión, el art. 2.3 LCSP, así como la disposición final quinta. El tribunal recuerda su doctrina en relación con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de las directivas europeas y la no alteración del orden competencial constitucional; la ejecución del derecho europeo «corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (SSTC 236/1991 y 79/1992)» (STC 141/1993, FJ 2). El tribunal difiere la solución de la controversia suscitada al momento del examen particular de cada uno de los preceptos impugnados desde la perspectiva de su cuestionado carácter básico, subrayando, a los efectos de la contratación

de la realidad foral de la Comunidad Autónoma de Aragón que se resuelve en el FJ 4, aplicando la doctrina establecida en la STC 158/2019, de 12 de diciembre<sup>9</sup>.

Con carácter previo al examen de las impugnaciones, la sentencia afronta dos cuestiones destinadas a depurar el objeto del recurso. En primer lugar, durante la pendency del recurso, la LCSP ha sido objeto de diversas modificaciones que serán tomadas en consideración a la hora de resolver la cuestión competencial suscitada<sup>10</sup>; así mismo, se hace referencia a las numerosas medidas adoptadas —en ocasiones, también con reforma de la legislación vigente— para gestionar la situa-

---

pública, algo relevante: la coincidencia entre el contenido del Derecho europeo y lo que ha de entenderse como básico en la normativa estatal. Afirma el tribunal: «En materia de contratación pública, el contenido del Derecho europeo suele coincidir con las normas estatales que merecen ser razonablemente consideradas como básicas (STC 141/1993, FJ 5), si bien, como el Tribunal ha sostenido, no toda norma comunitaria ha de ser incorporada al ordenamiento jurídico interno a través de una norma estatal dotada de carácter básico. Esto no es óbice para que un pronunciamiento sobre la eventual contradicción alegada entre la legislación estatal y la norma autonómica “deba partir de una interpretación de las disposiciones legales acorde con las exigencias del Derecho europeo” [STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 6 a)]» (STC 68/2021, FJ 3).

<sup>9</sup> Se impugnan las disposiciones finales segunda y tercera de la LCSP que atienden, respectivamente, a las circunstancias específicas de Navarra y el País Vasco, derivadas de su régimen foral. Aplicando la doctrina de la STC 158/2019, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018 contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, se afirma que la pretensión de que la LCSP impide a la Comunidad Autónoma de Aragón actualizar sus derechos históricos en materia de contratación no encuentra amparo en la disposición adicional primera de la CE y tampoco puede hallar cobertura en otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad como la disposición adicional tercera del EAAr. En palabras del tribunal, «cualquiera que sea el significado de esta última disposición, en la medida en que proclama que la “aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia”, en términos jurídico-constitucionales, esta formulación no habilita al legislador aragonés para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional» (STC 158/2019, FJ 4).

<sup>10</sup> En concreto, se hace referencia a las modificaciones introducidas por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (disposición adicional cuadragésimo cuarta); el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones (art. 5); 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 (disposición final primera); y la Ley 11/2020, de

ción de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 tras la declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, si bien las modificaciones no han tenido incidencia en el objeto del recurso<sup>11</sup>. En segundo lugar, ante la ausencia total o parcial de toda carga argumental, el tribunal no va a pronunciarse sobre los arts. 86.3, 213, 221, 226, 250.1 b), 312, 336.1 y el apdo. 7 de la disposición adicional segunda de la LCSP. Y además, pone de manifiesto que en algunos casos, si bien se recurre formalmente el precepto entero, la impugnación se limita, en realidad, a algunos de sus apartados, párrafos o incisos.

Centrado el objeto de estudio en los términos expuestos, examinaremos, en primer lugar, los títulos que avalan la intervención del Estado en materia de contratación pública, con especial atención a la delimitación de lo «básico» por parte del Tribunal Constitucional. En segundo lugar, tomando como punto de partida la intervención de las comunidades autónomas con base en la LCSP, exploraremos las vías de actuación que se confirman o se abren a raíz de la STC 68/2021.

## II. LA COMPETENCIA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

### 1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ART. 149.1.18.º CE COMO TÍTULO COMPETENCIAL ESPECÍFICO Y SU CONEXIÓN CON OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES

La competencia estatal en materia de contratación pública aparece, según el Tribunal Constitucional, claramente diferenciada o individualizada en el art. 149.1.18.º CE, aun reconociendo que existen aspectos susceptibles de ser encuadrados en el marco de la organización administrativa o del procedimiento administra-

---

30 de diciembre de 2020, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (disposición final cuadragésima).

<sup>11</sup> En concreto, se afirma en la STC 68/2021, FJ 2 A), *in fine*, que: «Como consecuencia de la declaración del estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus posteriores prórrogas, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 se han aprobado una serie de reales decretos-leyes (11/2020, 15/2020, 16/2020 y 17/2020), así como la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, y el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, que contemplan medidas en relación con la contratación y, en algún caso, reforman la vigente legislación de contratos [art. 29,4; art. 32.7 b) párrafo tercero; art. 33.2 y 3; art. 45.1; art. 159.4 d) y f). Este precepto ha sido modificado de nuevo para introducir una mejora técnica por la disposición final séptima de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia; y art. 208.2 a)]».

tivo común. Estamos ante «un título competencial específico» que prevalece sobre el genérico, sin que a este criterio se le pueda o deba atribuir un valor absoluto [STC 68/2021, FJ 5 B), con cita STC 56/2014, de 10 de abril, FJ 3 a)]: establecer la legislación básica en materia de contratación con el objetivo primordial de proporcionar la garantía de los principios generales que rigen la contratación en el sector público.

El art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE recoge, por tanto, la competencia estatal sobre legislación básica en materia de contratación pública como una parte «autónoma» que no, por ello, deja de integrarse en un haz más amplio de competencias de titularidad estatal, dotadas de diversa naturaleza y alcance, y entre las que destacan por su interconexión (i) la organización administrativa —bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas—, y (ii) el procedimiento administrativo común, «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

### *1.1. Contratación pública y organización administrativa*

El título relativo a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» permite:

[...] «establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la «composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (SSTC 32/1981, FJ 6; 50/1999, FJ 3; 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), «las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines» (STC 227/1988, FJ 24) o las «relaciones interadministrativas» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). La densidad de las bases «podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración» [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3] (STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4).

Este es el título expresamente invocado por el legislador para dictar el art. 347.3 LCSP, relativo a la regulación de las plataformas de contratación del sector público. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, al enjuiciar este precepto, entendió que su encaje lógico es el de la contratación administrativa conforme a un criterio teleológico: la razón de ser del precepto no es otra que la de garantizar los principios básicos de transparencia y publicidad de los anuncios de licitación (art. 347.3, párrafo 3º LCSP)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> STC 68/2021, FJ 8 D). El precepto es básico, pues se encamina a garantizar los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública; siendo esa su finalidad, el Alto

Por el contrario, las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» es el título en el que se apoya el tribunal para avalar la constitucionalidad de la imposición a las comunidades autónomas de que el órgano que ellas determinen para llevar a cabo la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos ha de ser, en todo caso, un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa (art. 41.3 LCSP), y ello debido a la singular naturaleza de la institución revisora<sup>13</sup>. Del mismo modo, este título da cobertura a ciertas limitaciones propias o características del régimen de extinción del contrato de servicios (art. 308.2 LCSP), encaminadas a evitar que por esta vía «se pueda producir el acceso de trabajadores a la función o empleo público, con menoscabo de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad previstos en los arts. 23.2 y 103.3 CE»<sup>14</sup>.

### 1.2. Contratación pública y su singular articulación con la competencia «exclusiva» en materia de procedimiento administrativo común

Mayor interés tiene la articulación de las competencias estatales en materia de procedimiento administrativo común y de contratación pública, pues estamos ante una legislación con un «contenido predominantemente procedimental»<sup>15</sup>.

---

Tribunal resolvió que, por el contrario, el párrafo 5º del art. 347.3 LCSP vulneraba el orden constitucional al imponer a los entes locales la publicación de sus perfiles, de forma exclusiva y excluyente, bien en la plataforma de contratación estatal, bien en la autonómica.

<sup>13</sup> STC 68/2021, FJ 9 B). Esta es quizá una muestra del no siempre fácil deslinde entre «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «procedimiento administrativo común»; en este sentido, E. Gamero Casado (2017), «La estructura de la legislación sobre Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público y sus criterios de aplicación», en E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 171 y ss.; I. González Ríos (2018), «La vis expansiva del concepto «procedimiento administrativo común» en nuestros días», *Revista de Administración Pública*, 207, págs. 140-142; y A. Menéndez Rexach (2019), «La imprecisa concepción del procedimiento administrativo común en la jurisprudencia constitucional», en I. del Guayo Castiella y A. Fernández Carballal (coords.), *Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI*, Madrid: INAP, págs. 577 y 578.

<sup>14</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) h).

<sup>15</sup> Para Santamaría Pastor (2016: 87-88), el TRLCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, «es, en su práctica totalidad, un enorme *reglamento* de procedimiento administrativo relativo a la licitación y adjudicación de los contratos celebrados por los entes públicos; y una norma, además, que huye deliberadamente de la aplicación de la Ley 39/1992 (aún vigente en este momento), a la que sólo se otorga eficacia supletoria [remisiones a ella en la regulación del recurso especial en materia de contratación: arts. 40.5, 41.1 y 44.5], y algunas de cuyas reglas básicas se rechazan expresamente [regla del silencio, DF 3ª; y cómputo de plazos en días naturales, DA 12ª]». Esta valoración es plenamente trasladable a la vigente LCSP en su relación con Ley 39/2015, de 1 de octubre,

Como es sabido, el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE reserva in toto al Estado la competencia en materia de procedimiento administrativo común (STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 3), en cuyo ejercicio el Estado puede optar por varios modelos posibles con los límites que la propia Constitución le impone —tales como las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento sancionador; la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» de acuerdo con el art. 105 c) CE—, y entre los que se encuentran las competencias autonómicas [STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5 b)]. De acuerdo con su consolidada doctrina, bajo el adjetivo «común», entiende el Tribunal Constitucional que se ha querido reservar en exclusiva al Estado la aprobación de principios y reglas o normas que<sup>16</sup>:

- a) Definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, y lo hacen con carácter general y abstracto para toda suerte de procedimientos. Esto es, la regulación de las fases del procedimiento, términos y plazos, recepción y registro de documentos; el establecimiento de un plazo máximo para resolver, la regulación de las consecuencias de su incumplimiento y el modo de computar dicho plazo; o las reglas que regulan el sentido del silencio administrativo.
- b) Prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

Por su parte, a las comunidades autónomas les corresponde, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa de contratación pública y la potestad de autoorganización, así como la aprobación de las normas procedimentales encaminadas a ejecutarlas —procedimientos *ratione materiae*—, si bien deberán respetar en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la

---

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se mantiene la eficacia supletoria (DF 4<sup>a</sup>.1) y las remisiones expresas en el recurso especial de contratación (arts. 44.6, 51.2 y 3, y 56.1), así como su no aplicación en relación con el régimen de silencio (DF 4<sup>a</sup>.2) o el cómputo de plazos (DA 12<sup>a</sup>).

<sup>16</sup> Véase al respecto la doctrina tempranamente fijada en la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32; y que ha sido reiterada y desarrollada, entre otras, en las SSTTC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8; 130/2013, de 4 de junio, FJ 7; 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 c); 70/2018, de 21 de junio, FFJJ 9 y 11; 157/2019, de 28 de noviembre, FJ 3; 65/2020, 18 de junio, FJ 26 a); y la ya citada STC 166/2014, FJ 4. Un examen crítico de esta doctrina, por su vis expansiva y la no siempre clara distinción entre procedimiento administrativo común —general, singular y especial—, y procedimientos especiales *ratione materiae*, puede verse en González Ríos (2018: 146 y ss.) y Menéndez Rexach (2019: 589-595).

legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8).

La STC 68/2021 adopta, en relación con la articulación de los títulos estatales competenciales en juego, un enfoque ya manifestado en ocasiones anteriores pero que ahora formula con una mayor claridad: atender a la función que cumplen o pretenden cumplir las normas procedimentales<sup>17</sup>. Estas normas, se afirma, tienen «la importante función de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa con el fin de garantizar la validez de su actuación y lograr de este modo la satisfacción del interés general, que es, en definitiva, la función propia de la Administración», pero al mismo tiempo «puede[n] ser una vía idónea para conseguir determinados fines» vinculados al ejercicio de otros títulos competenciales. Es, por ello, que el Estado al amparo de sus competencias sobre legislación básica en materia de contratación «puede establecer trámites o procedimientos específicos que permitan satisfacer las finalidades que a través de la atribución de esta competencia se pretenden garantizar», finalidades tales como la publicidad, la igualdad, la libre concurrencia y la seguridad jurídica [STC 68/2021, FJ 5 D)]<sup>18</sup>.

De acuerdo con este planteamiento, las normas de carácter procedimental en materia de contratación pública son susceptibles de un doble encaje desde el punto de vista de la distribución competencial. Dos son los supuestos:

a) Normas de carácter procedimental que tienden directamente a dotar de efectividad los principios generales que rigen en materia de contratación pública —publicidad, transparencia, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica— y son esenciales a tal fin. Por este motivo, son consideradas como normas básicas en materia de contratación pública, situándose extramuros del título «procedi-

<sup>17</sup> En materia de medio ambiente, el Tribunal Constitucional ya expresó la posibilidad de que las normas básicas estatales puedan alcanzar aspectos de carácter procedimental si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal ambiental; véase STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 c); y STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ 5 a).

<sup>18</sup> La posición del Tribunal Constitucional enlaza con la tesis sostenida en su momento por M. Beladiez Rojo (1994), *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, págs. 118-131, en relación con las funciones del procedimiento administrativo. Junto a la llamada «función institucional» que corresponde al procedimiento como un todo considerado, en cuanto institución jurídica —y entendida como «la función de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, con el fin de garantizar la validez de su actuación, y el respeto de los derechos de los ciudadanos, para lograr de ese modo la satisfacción del interés general» (pág. 118)—, las diferentes formalidades que componen el procedimiento administrativo tienen o cumplen también otras finalidades. Afirma la autora que «los distintos trámites del procedimiento administrativo, además de garantizar la legalidad material o de fondo de la resolución, tiene otras finalidades asignadas tan relevantes o más para el interés público que el directamente perseguido por el acto final» (pág. 131); finalidades tales como garantizar la legalidad material del acto administrativo, el respeto de los derechos de los administrados, la participación de otros interesados o la satisfacción de otros fines públicos que indirectamente pueden verse afectados por la resolución.

miento administrativo común», al prevalecer el título competencial específico, lo que no impide que puedan alcanzar algún aspecto de los procedimientos especiales en la medida en que imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de esa legislación básica.

Este criterio ha atribuido carácter básico a la obligación de tramitar un procedimiento sumarísimo ante los indicios de colusión limitativos de la competencia entre las empresas que integran una unión temporal (arts. 69.2 y 150.1 párrafo 3 LCSP)<sup>19</sup>, o a la intervención del órgano consultivo, estatal o autonómico, en la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas, como garantía del principio de igualdad (art. 121.2 LCSP)<sup>20</sup> o ante modificaciones contractuales no previstas en los pliegos (art. 191.3 LCSP), para salvaguardar la integridad y fines del contrato (art. 191.3 LCSP)<sup>21</sup>. Igualmente, se atribuye carácter básico a los preceptos que regulan los procedimientos de adjudicación y concretan su tipología, o se refieren a concretas fases de los mismos, como la subasta electrónica (art. 143 LCSP)<sup>22</sup>.

b) Normas que tienen una naturaleza procedimental más acusada por su directa vinculación con la función institucional del procedimiento administrativo; en concreto, asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa con el fin de garantizar la validez de su actuación y lograr de este modo la satisfacción del interés general. Y a su vez conectan con los fines específicos de la contratación pública. La combinación de finalidades explica que estas normas se encuadren tanto en el «procedimiento administrativo común» como en la legislación básica en materia de contratación.

Este es el caso del art. 39.2 c) LCSP que sanciona, con la nulidad del contrato, la falta de publicación del anuncio de licitación en el medio pertinente. Entiende el Tribunal Constitucional que el precepto, por una parte, guarda

<sup>19</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) a).

<sup>20</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) d).

<sup>21</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) a).

<sup>22</sup> La STC 68/2021 se pronuncia expresamente sobre el carácter básico de las reglas que delimitan el ámbito de aplicación del procedimiento abierto, el plazo de presentación de proposiciones, su examen y propuesta de adjudicación (arts. 156 y 157 LCSP), y de su modalidad simplificada (art. 159 LCSP) [STC 68/2021 FJ 7 B) f)]. Lo mismo sucede en relación con el procedimiento negociado (art. 166 LCSP) [STC 68/2021 FJ 7 B) g)]; el de asociación para la innovación [art. 177.3 a) LCSP] [STC 68/2021 FJ 7 B) h)]; o el de concursos (arts. 185.3 y 187.3 y 11 LCSP) [STC 68/2021 FJ 7 B) g)]. En cuanto fase que se inserta en los procedimientos de adjudicación, la regulación de la subasta electrónica (art. 143 LCSP), «es, al igual que los preceptos que regulan aquellos (SSTC 237/2015, FJ 7; y 103/2015, FJ 6), una norma básica que permite garantizar la igualdad de los licitadores y su tratamiento común por las Administraciones [SSTC 141/1993, FJ 5]. Además, por su conexión con la licitación y su anuncio [SSTC 141/1993, FJ 6 b); y 237/2015, FJ 8] y la regulación de las ofertas [STC 141/1993, FJ 6 n)], es básica en aras de satisfacer el principio de transparencia, así como los de publicidad e información» [STC 68/2021 FJ 7 B) b)].

«relación con la necesidad de garantizar los principios básicos de transparencia, publicidad e información, por lo que, al tener como objeto garantizar los citados principios en el ámbito de la contratación pública, ha de considerarse amparada en las competencias que en esta materia atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE (STC 227/1988, FJ 32)»; y, por otra parte, «regula cuestiones vertebrales del derecho administrativo en torno a la validez de los actos que exigen la garantía de un tratamiento común, por lo que debe entenderse incardinada en el ámbito del «procedimiento administrativo común»»<sup>23</sup>. Idéntica es la solución adoptada para con las normas que regulan el recurso especial en materia de contratación [arts. 44.1 a) y c) y 2 e), 49 y 52.3]<sup>24</sup>, salvo en lo que atañe a la regulación de concretos plazos de acceso al expediente de contratación o a la determinación del órgano competente para su resolución<sup>25</sup>, o prevén el régimen de silencio administrativo positivo para la autorización de la cesión del contrato [art. 214.2 a) LCSP]<sup>26</sup>.

## 2. EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA O ESTÁNDAR COMÚN EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: SU FUNCIONALIDAD COMO GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El art. 139.2 CE asegura la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español, por lo que proscribire aquellas regulaciones o medidas de signo proteccionista que resulten injustificadas, o respecto de las que la autoridad pública no acredite que no persiguen ni producen efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idóneas, necesarias y proporcionadas<sup>27</sup>. De este modo, el art. 139.2 CE no ofrece, por sí mismo, un

<sup>23</sup> STC 68/2021, FJ 6 D).

<sup>24</sup> STC 68/2021, FJ 6 E) a), b) y c). También se cuestiona, por el recurrente, la atribución del carácter gratuito del recurso (art. 44.7 LCSP), la imposición de multas cuando «aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares» (art. 58.2 LCSP), o la previsión de establecer «fórmulas de coordinación y colaboración» entre los órganos competentes para la resolución del recurso especial (disposición adicional vigésimo tercera LCSP). En todos estos casos, el tribunal descarta con claridad la eventual vulneración de la potestad autonómica de autoorganización [STC 68/2021, FJ 6 E) a), d) y e)].

<sup>25</sup> El tribunal declara inconstitucional y nulo, por su carácter supletorio, el párrafo 2º del art. 46.4 LCSP en relación con la determinación del órgano competente para resolver el recurso especial en materia de contratación en los entes locales [STC 68/2021, FJ 9 C)].

<sup>26</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) d).

<sup>27</sup> No toda medida restrictiva incurre necesariamente en contradicción con el art. 139.2 CE, únicamente lo hará «cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada» [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 4 a); y en el mismo sentido, STC 7/2018, de 25 de enero, FJ 8].

título habilitante para articular medidas orientadas a impedir la imposición de obstáculos a la libertad de circulación, sino que se configura como una garantía estructural encaminada a promover el objetivo de la unidad de mercado, como garantía frente al proteccionismo económico, prohibiendo los obstáculos injustificados a la libre circulación de personas y bienes entre las comunidades autónomas, así como las medidas discriminatorias<sup>28</sup>.

De la garantía estructural que supone el art. 139.2 CE, la doctrina constitucional deriva [STC 68/2021, FJ 6 G) f), por remisión a la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 12 a)] «el principio de equivalencia o reconocimiento mutuo de las decisiones ejecutivas autonómicas que afecten al mercado». El «principio de equivalencia» o de «estándar común» ha sido construido por el Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 79/2017, a partir del principio de reconocimiento mutuo que ha tenido su más acabado desarrollo doctrinal en el ámbito de la Unión Europea, de la mano de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que lo ha derivado directamente de los propios tratados europeos<sup>29</sup>.

El principio de equivalencia o estándar común no rompe ni altera el principio de territorialidad en el ejercicio de las competencias autonómicas y en el que

<sup>28</sup> Como afirma la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 2 a), los principios recogidos en el art. 139 CE operan como una de las *garantías estructurales*, entendidas como aquellas que «se vincularían con el hecho de que todos los poderes públicos deban respetar en su actuación aquellas competencias y aquellos principios constitucionales que, al suponer un límite a la diversidad regulatoria, preservan, en alguna medida, los rasgos propios del mercado nacional»; y ello, a diferencia de las *garantías dinámicas* que «permitirían al Estado promover, en su caso, tal unidad —cuando las primeras «se demuestran insuficientes» para garantizarla (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4 y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3)—, a través de la decisión de ejercer sus competencias transversales», esto es, los apdos. 1 y 13 del art. 149.1 CE. La doctrina constitucional sobre el art. 139.2 CE y su configuración como garantía frente al proteccionismo económico puede verse en T. de la Quadra-Salcedo Janini (2018), «La nueva concepción constitucional de la unidad de mercado. Los mecanismos de garantía y promoción del mercado nacional único en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, págs. 284-288.

<sup>29</sup> Un examen de la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 79/2017 y de la jurisprudencia del TJUE, puede verse en A. Cidoncha Martín (2018), «El Tribunal Constitucional y la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Comentario a la STC 79/2017, de 22 de junio de 2017», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, págs. 301-336; T. de la Quadra-Salcedo Janini (2018), «El principio de reconocimiento mutuo en los sistemas políticos descentralizados», en L. Arroyo Jiménez y A. Nieto Martín (dirs.), *El reconocimiento mutuo en el derecho español y europeo*, Madrid, Marcial Pons, págs. 124-148; J. Sola Teyssiere (2018), «La existencia de un estándar normativo equivalente como condición de constitucionalidad del anulado principio de eficacia nacional de la Ley de Unidad de Mercado (STC 79/2017)», *Revista española de Derecho Administrativo*, 189, págs. 173-200; y del mismo autor (2019), «Ordenación de las actividades económicas tras las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Unidad de Mercado», *REALA, Nueva Época*, 11, págs. 29-55.

descansa, a juicio del Alto Tribunal, nuestro modelo de distribución de competencias. El principio de territorialidad está implícito en el sistema de autonomías territoriales y así ha quedado reflejado en la mayoría de los textos estatutarios. No obstante, advierte el Tribunal Constitucional que ha de distinguirse entre «el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito» (STC 27/2014, de 13 de febrero, FJ 4)<sup>30</sup>.

En virtud del principio de equivalencia, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales en la medida en que exista: (i) una normativa de la Unión Europea armonizada; (ii) una legislación estatal común, o (iii) una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente [STC 79/2017, FJ 12 a); y STC 68/2021, FJ 6 G) f)]. Así configurado, este principio limita la disponibilidad del legislador para dotar a las decisiones de las comunidades autónomas de eficacia extraterritorial, a la vez que deja incólume, en ausencia de armonización centralizada, la capacidad de los poderes territoriales para establecer un nivel propio y diferente de protección.

La vulneración del principio de equivalencia fue alegada por el representante del Gobierno aragonés en dos casos: en primer lugar, al no dotar de eficacia estatal a las prohibiciones de contratar declaradas por cada comunidad autónoma (art. 73.1 LCSP); en segundo lugar, al limitar también al ámbito autonómico la eficacia de las decisiones sobre clasificación de las empresas adoptadas por los órganos competentes de las comunidades autónomas (art. 80.2 LCSP). En ambos casos, el Estado establece la legislación común de la que se deriva el estándar mínimo equivalente, por lo que le correspondería justificar el reconocimiento o no de una eficacia extraterritorial a las decisiones autonómicas.

En relación con el primero de los supuestos, el Tribunal Constitucional descarta la vulneración del principio de equivalencia, por cuanto el art. 73.1 LCSP no impide extender las prohibiciones de contratar adoptadas por las comunidades autónomas al conjunto del sector público, aunque dicho efecto quede condicionado a una intervención del Ministerio de Hacienda y Función Pública amparada

---

<sup>30</sup> Las cursivas son nuestras. Sobre la base de la diferencia entre *ejercicio* y *efectos del ejercicio*, la STC 27/2014, FJ 4, concluye que «esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

por los principios de igualdad de condiciones y seguridad jurídica en la contratación<sup>31</sup>.

Por el contrario, la exclusión de la eficacia extraterritorial de las clasificaciones autonómicas de las empresas del art. 80.2 LCSP<sup>32</sup> considera el Tribunal que puede:

[...] producir efectos diferenciados sobre los distintos licitadores que pueden actuar en los procedimientos de selección de contratistas al impedir que un licitador clasificado en una comunidad autónoma pueda utilizar esa clasificación en otras comunidades, pese a que la normativa aplicada es en buena medida la misma en todo el territorio estatal. Esta previsión puede colocar en una posición de ventaja competitiva a los licitadores locales de una comunidad autónoma, que normalmente contarán con la clasificación de su comunidad, frente a los licitadores que provengan de fuera, que se verán obligados a solicitar una nueva clasificación para poder concurrir<sup>33</sup>.

En este caso, al no prever la regulación común el «reconocimiento mutuo» de la clasificación empresarial adoptada por la comunidad autónoma, el Estado ha ejercido de forma defectuosa su competencia básica ex art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE. Dicho de otro modo, el Estado incurre en un exceso limitador de la eficacia extraterritorial de medidas equivalentes adoptadas por las comunidades autónomas y ello, como subraya el Tribunal Constitucional, sin haber argumentado nada «para justificar la explícita exclusión del reconocimiento de decisiones de clasificación autonómicas fuera del ámbito de dicha administración autonómica —o de las entidades locales incluidas en su ámbito territorial— en un supuesto en el que existe «una legislación estatal común»»; razón por la que el precepto deviene en inconstitucional<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Sostiene el Alto Tribunal que el «establecimiento de un control por parte del ministro de Hacienda y Función Pública, previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, está justificado en este supuesto por el hecho de que la declaración de la prohibición de contratar puede fundarse en particularidades derivadas del ordenamiento propio de la comunidad autónoma correspondiente» [STC 68/2021, FJ 6 G) d)].

<sup>32</sup> El art. 80.2 LCSP establecía: «Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán adoptar decisiones sobre clasificación de las empresas que serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras».

<sup>33</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) f).

<sup>34</sup> El tribunal declara inconstitucional el inciso limitativo de la eficacia extraterritorial de las clasificaciones autonómicas de empresas, y añade que «la parte subsistente del art. 80.2 LCSP ha de interpretarse conforme a lo expresado en este fundamento jurídico y, por tanto, en el sentido de que la decisión de clasificación de una comunidad autónoma puede hacerse valer en los procedimientos de contratación de cualesquiera administraciones públicas» [STC 68/2021, FJ 6 G) f)].

La STC 68/2021 traslada al ámbito de la contratación pública una interpretación del principio de equivalencia que avala el dotar de eficacia extraterritorial a los actos de las comunidades autónomas adoptados en aplicación de una norma básica estatal, en el entendimiento de que cumple adecuadamente la condición de fijar un nivel equivalente o estándar mínimo común<sup>35</sup>. La singularidad del caso radica en que es el propio Estado el que no atribuye —de forma injustificada, según advierte el Tribunal Constitucional— esa eficacia extraterritorial a las decisiones adoptadas por las comunidades autónomas en aplicación de la legislación básica por él establecida. Es más, el propio precepto dispone que los acuerdos que adopten las comunidades autónomas sobre clasificación de las empresas deben respetar, en todo caso, las reglas y criterios establecidos en la LCSP y en sus disposiciones de desarrollo (art. 80.2 in fine).

Ante un ejercicio deficiente o inadecuado de las competencias básicas estatales, el Tribunal Constitucional da entrada al principio de equivalencia, derivado del art. 139.2 CE, como garantía estructural del sistema. Y lo hace para promover el objetivo de proscribir el proteccionismo en el ámbito de la contratación pública, garantizando la igualdad entre los licitadores que aspiran a contratar con diferentes Administraciones autonómicas o locales. En este caso, el principio de equivalencia en modo alguno opera como criterio de distribución competencial, ni como un título competencial singular, limitándose a condicionar el ejercicio de las competencias básicas estatales atribuidas en aras a la consecución del mencionado objetivo.

### III. DELIMITACIÓN DE LO BÁSICO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La STC 68/2021 sistematiza, perfila y desarrolla la doctrina constitucional elaborada hasta ese momento sobre la cuestión de fondo objeto de este estudio: esto es, qué debe de entenderse por legislación básica en materia de contratación<sup>36</sup>. Tomando como punto de partida la configuración de la competencia

---

<sup>35</sup> Algún sector de la doctrina ha cuestionado el planteamiento del Tribunal Constitucional desde el prisma de la seguridad jurídica, al ser la «equivalencia» un concepto jurídico indeterminado. Sin embargo, en este caso es la norma básica estatal —LCSP— la que ofrece el marco de referencia idóneo de equivalencia y de homogeneidad en las condiciones exigidas para la clasificación de las empresas que aspiren a contratar con las Administraciones públicas. Véase J. García Luengo (2017), «¿Es inconstitucional el reconocimiento de efectos suprarregionales a los actos habilitantes en España? A propósito de la STC 79/2017, de 22 de junio», *Foro, Nueva época*, vol. 20, 2, págs. 301-303.

<sup>36</sup> Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que directa o indirectamente inciden en materia de contratos no son muy numerosos. Merecen especial mención, por su relevancia, STC 141/1993, de 22 de abril, que aborda el conflicto positivo de competencias

estatal en materia de contratación pública como título específico en virtud del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE (supra II.1), la sentencia realiza la delimitación por un doble cauce: (i) mediante dos criterios generales que permiten delimitar, de forma positiva y negativa, lo básico atendiendo a los fines; y (ii) a través de la concreción de una serie de criterios materiales específicos que contribuyen a configurar los rasgos esenciales del ámbito de lo básico en contratación pública.

## 1. LOS CRITERIOS TELEOLÓGICOS DE ALCANCE GENERAL: DELIMITACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional<sup>37</sup>, la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública se realiza, tanto posi-

---

núm. 513-1987, en relación con el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento general de contratación del Estado para adaptarlo al Real Decreto-legislativo 931/1986, y la STC 237/2015, de 19 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6720-2011, promovido por el Gobierno estatal contra diversos preceptos de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de las Cortes de Aragón, de medidas en materia de contratación del sector público de Aragón. Además, hay que destacar los siguientes pronunciamientos: i) STC 179/1992, de 13 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 951-1986, promovido por el Gobierno vasco contra la disposición final primera del Real Decreto-legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la CEE (FFJJ 2 y 3); ii) STC 331/1993, de 12 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1051-1987, promovido por el Gobierno estatal contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local [FJ 6 A) y B)]; iii) STC 162/2009, de 29 de junio, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local o, en modo alternativo, en relación con el art. 107.1 y la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas (FJ 4); iv) STC 161/2013, de 26 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1741-2004, interpuesto por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (FJ 11); v) STC 56/2014, de 10 de abril, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2928-2013, planteada en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2011 (FFJJ 3 y 4); y vi) STC 84/2015, de 30 de abril, sobre el recurso de inconstitucionalidad núm. 1884-2013, promovido por el grupo parlamentario socialista del Senado, contra los arts. 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid (FFJJ 5 a) y 6 a)].

<sup>37</sup> Expresada en las SSTC STC 141/1993, FJ 5; 331/1993, FJ 6 B); 162/2009, FJ 4; 56/2014, FJ 3 a); 84/2015, FJ 5 a); y 237/2015, FJ 2. Previamente, en el FJ 5 C) de la STC 68/2021, el tribunal recuerda los aspectos sustanciales de su conocida doctrina sobre la noción de «bases» o de «legislación básica».

tiva como negativamente, atendiendo a dos criterios teleológicos de alcance general: esto es, según los preceptos tengan como objetivo principal o, por el contrario, meramente accesorio, garantizar la efectividad práctica de los principios generales que rigen la contratación en el sector público [STC 68/2021, FJ 5 E) a)].

Conforme a este planteamiento, el Tribunal Constitucional sostiene que se han de considerar como normas materialmente básicas aquellas que tienen como objeto principalmente:

- a) Proporcionar las garantías de publicidad y transparencia, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas.
- b) Favorecer la integridad y eficiente utilización de los fondos públicos en el ámbito de la contratación, en clara conexión con el objetivo de la estabilidad presupuestaria y el control de gasto.

Se establece, por tanto, una correlación de razonabilidad entre el carácter básico que se atribuye a la norma estatal y la consecución de los principios generales de la contratación pública, plasmados en el art. 1.1 LCSP.

No tendrán la consideración de básicas, por el contrario, aquellas prescripciones de orden procedimental y formal que tienen naturaleza complementaria y auxiliar, por lo que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación. Prescripciones que, por este motivo, pueden ser sustituidas por otras regulaciones complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello (STC 141/1993, FJ 5). Quedan fuera, pues, de la esfera de lo básico aquellas provisiones cuya eventual diversidad no pone en riesgo la eficacia de los principios generales de la contratación pública.

El carácter accesorio o complementario de los principios generales de la contratación pública se ha afirmado por el Alto Tribunal respecto de la regulación de concretos plazos en relación con (i) el acceso al expediente de contratación a los efectos de formular el recurso especial en materia de contratación (art. 52.3 LCSP)<sup>38</sup>; (ii) los expedientes de resolución contractual (art. 212.8 LCSP)<sup>39</sup>; o (iii) el control de las modificaciones de unidades de obra que hayan de quedar ocultas (art. 242.3 LCSP)<sup>40</sup>.

Igualmente no se consideran básicas prescripciones de naturaleza claramente procedimental y formal que imponen una regulación de detalle, tales como (i) las relativas a la determinación del órgano competente para decla-

<sup>38</sup> STC 68/2021, FJ 6 E) c).

<sup>39</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) c).

<sup>40</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) e).

rar las prohibiciones de contratar (art. 72.4 LCSP)<sup>41</sup> o cuyo informe tiene carácter preceptivo en materia de transparencia (art. 154.7 LCSP)<sup>42</sup>; (ii) la regulación de las subfases en el procedimiento de selección de participantes en el concurso de proyectos (art. 185.3 LCSP)<sup>43</sup>; o (iii) respecto del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 122.2 LCSP)<sup>44</sup>, las prescripciones técnicas (art. 125.1 LCSP)<sup>45</sup> o las especificaciones técnicas en relación con la comunicación de datos (disposición final sexta, apdo. 2, LCSP)<sup>46</sup>.

## 2. LOS CRITERIOS MATERIALES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

La STC 68/2021 fija, en conexión con los criterios generales teleológicos antes descritos, otros criterios de carácter específico, lo que permite ir delimitando con mayor precisión y alcance qué es lo básico en la contratación administrativa. A tales efectos, seguiremos en el análisis, con mínimas variaciones, la misma sistemática fijada por la sentencia en su FJ 5 E) b).

### 2.1. Delimitación del ámbito de aplicación de la ley

Se ha venido reconociendo carácter básico a la delimitación del ámbito subjetivo —quién contrata— y objetivo —qué se contrata— de la ley [entre otras, STC 84/2015, FJ 5 a), en relación con el contrato de gestión servicio público, cuya doctrina se reitera en la STC 237/2015, FJ 2, o con la gestión indirecta de servicios, STC 161/2013, FJ 11].

De forma aún más clara y poniendo el énfasis en garantizar los principios de igualdad y libre competencia entre licitadores o candidatos<sup>47</sup>, la STC 68/2021 atribuye un carácter materialmente básico a aquellas normas que:

---

<sup>41</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) c).

<sup>42</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) e).

<sup>43</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) i).

<sup>44</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) d).

<sup>45</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) e).

<sup>46</sup> STC 68/2021, FJ 8 F).

<sup>47</sup> Afirma el Alto Tribunal que «la delimitación o identificación del tipo contractual es esencial para determinar el régimen jurídico sustantivo y procedimental que resulta de aplicación a cada contrato; esto es, para determinar los derechos y deberes de las partes»; es por ello, que se ha de reconocer que estamos ante preceptos materialmente básicos, en cuanto la concreción del elemento objetivo de la Ley permite «garantizar el principio de igualdad entre los licitadores o candidatos, determina el alcance de las prerrogativas de que goza la Administración en relación con los contratos privados y fija el orden jurisdiccional competente para conocer de las controversias que se susciten en relación con ellos [STC 84/2015, FJ 5 a)]» [STC 68/2021, FJ 6 B)].

- (i) Delimitan negativamente el ámbito de aplicación de la ley, bien excluyendo a diversos negocios o contratos (arts. 9.2 y 11 LCSP)<sup>48</sup> o bien fijando los requisitos para que pueda operar dicha exclusión (art. 32 LCSP)<sup>49</sup>.
- (ii) Establecen los elementos objetivos que identifican a los contratos que de forma más habitual celebran los entes del sector público, atendiendo a la naturaleza y alcance de las prestaciones (arts. 18; 232.6, 7 y 8; y 308.3 LCSP)<sup>50</sup>, al sujeto contratante (art. 26.2 LCSP)<sup>51</sup> o a la cuantía (sujetos o no a regulación armonizada).

## 2.2. Configuración general de los contratos del sector público y sus elementos esenciales

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre diversas cuestiones relativas a la configuración de los contratos del sector público que considera aspectos nucleares de la contratación pública<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> STC 68/2021, FJ 6 A). El art. 9.2 LCSP excluye negocios y contratos en el ámbito del dominio público y patrimonial, si bien el reproche del recurrente se limita al inciso final que regula los contratos patrimoniales que incluyen prestaciones de los contratos típicos. Y el art. 11 LCSP enumera diversos negocios o contratos también excluidos del ámbito de la ley (la relación jurídica de servicio o laboral del personal de las Administraciones públicas; los servicios de arbitrajes y conciliación; los servicios relacionados con campañas políticas...), y el reproche se centra en este caso en una transposición defectuosa de las directivas europeas.

<sup>49</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) c). El art. 32 regula los encargos de los poderes adjudicadores a «medios propios personificados», fijando los requisitos que, en caso de cumplimiento, permitirán no atribuir a dicho encargo la consideración de contrato a los efectos de la LCSP.

<sup>50</sup> El art. 18 LCSP regula la figura del contrato mixto, y lo hace estableciendo las reglas básicas que regirán la preparación y adjudicación de este contrato en función de cuál sea la prestación principal o el valor estimado de las prestaciones combinadas; y lo hace de forma diferenciada según el contrato contenga y combine prestaciones propias de los contratos típicos (apdos. 1 y 3), o prestaciones de los típicos y de otros distintos (apdo. 2); véase STC 68/2021, FJ 6 B). Los arts. 232.6, 7 y 8 LCSP precisan, en relación con el contrato de obras, su ámbito definiendo las de restauración, rehabilitación y demolición [STC 68/2021, FJ 7 A) g)]; y lo mismo hace el art. 308.3 LCSP respecto de los contratos de servicios de aplicaciones informáticas [STC 68/2021, FJ 7 A) h)].

<sup>51</sup> STC 68/2021, FJ 6 B). El art. 26.2 LCSP fija las reglas que regirán la preparación y adjudicación, así como los efectos, modificación y extinción, de los contratos privados de las Administraciones públicas. Por conexión, se impugnan también el art. 27.2 a) LCSP, que somete a la competencia de la jurisdicción civil las controversias suscitadas «en relación con los efectos y extinción de los contratos privados de las entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, sean o no Administraciones Públicas, con excepción de las modificaciones contractuales citadas en las letras b) y c) del apartado anterior»; y el art. 319 LCSP.

<sup>52</sup> Algunas de estas cuestiones, como las relativas al régimen de invalidez, el recurso especial en materia de contratación o la eficacia territorial de decisiones adoptadas por las comu-

En primer lugar, para garantizar la igualdad de condiciones entre los licitadores y la seguridad jurídica en la contratación, el tribunal considera básico (i) el régimen de prórrogas contractuales en relación con el plazo de duración de los contratos (art. 29.2 LCSP)<sup>53</sup>; (ii) las previsiones relativas a la capacidad de contratación [SSTC 141/1993, FJ 6 q); y 331/1993, FJ 6 B)], lo que incluye las prohibiciones de contratar, tanto su tipología como las reglas de orden competencial y procedimental para apreciar su concurrencia, o los efectos de su declaración (arts. 71 a 73 LCSP)<sup>54</sup>, la clasificación de los contratistas y sus causas de suspensión o excepción (art. 77.3 LCSP)<sup>55</sup> o la acreditación de la solvencia económica y financiera, y técnica y profesional [arts. 82.1 y 2; 88.1 a, b) y c) y 90.1 a), e) y g) LCSP]<sup>56</sup>; y (iii) el régimen de las garantías exigibles, sus tipologías —provisional (arts. 106 y 108.1 LCSP), definitiva y complementaria (art. 107 LCSP)—, así como su devolución y cancelación (art. 111 LCSP), en cuanto aspecto nuclear de la contratación pública<sup>57</sup>. También se considera un elemento nuclear de la licitación los conceptos que, como mínimo común, se han de tener en cuenta para fijar el valor estimado del contrato, en los casos de concesión de obras y concesión de servicios (art. 101.3 LCSP)<sup>58</sup>.

En segundo lugar, asegurar la libre competencia, con la finalidad de favorecer la participación de las pymes en los procesos de licitación, otorga carácter básico a las reglas que regulan la división en lotes del objeto del contrato y su eventual exclusión o limitación (art. 99 LCSP)<sup>59</sup>.

En tercer lugar, son los principios de publicidad, información y transparencia los que justifican el carácter básico de la programación, anual o plurianual, de la actividad de contratación de las entidades del sector público (art. 28.4 LCSP)<sup>60</sup> o la publicación con una periodicidad trimestral de los contratos menores o determinados encargos a medios propios, para evitar una elusión de la propia ley (arts. 63 y 118.6 LCSP)<sup>61</sup>. En otros casos, dichos principios aparecen vinculados a la eficiencia en la acción administrativa, bien en cuanto a la utilización de los fondos

---

nidades autónomas, ya han sido objeto de examen en los apdos. II.1.2 y II.2, y a ellos nos remitimos.

<sup>53</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) b). En este concreto caso, se cuestionaba el establecimiento de un plazo de preaviso de dos meses por parte del órgano de contratación para que la prórroga del contrato sea obligatoria para el empresario; plazo de preaviso que puede ser superior, si así se determina en los pliegos.

<sup>54</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) b), c) y d).

<sup>55</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) e).

<sup>56</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) g) y h).

<sup>57</sup> STC 68/2021, FJ 6 I)].

<sup>58</sup> STC 68/2021, FJ 6 H) b).

<sup>59</sup> STC 68/2021, FJ 6 H) a).

<sup>60</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) a).

<sup>61</sup> STC 68/2021, FJ 6 F) b).

públicos —como ocurre con la exigencia de la figura del responsable del contrato (art. 62 LCSP)—<sup>62</sup>, bien en cuanto a la reducción de las cargas burocráticas —la formalización de las uniones temporales de empresarios tras la adjudicación del contrato (art. 69.1 LCSP)—<sup>63</sup>.

Por último, son materialmente básicas, por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, las reglas que regulan el régimen de precios, y en concreto las relativas a la determinación de fórmulas tipo de revisión periódica y predeterminada de los precios del sector público (art. 103.6 LCSP)<sup>64</sup>.

### 2.3. Preparación y adjudicación de los contratos

El Tribunal Constitucional viene considerando materialmente básicas las normas que regulan los actos de preparación y adjudicación, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las Administraciones y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos [SSTC 141/1993, FFJJ 5 y 6 b); 56/2014, FJ 3].

De este modo, en relación con la fase de preparación, se consideran básicas las previsiones que regulan (i) la aprobación del expediente de contratación, inclusiva de la tramitación anticipada (art. 117 LCSP)<sup>65</sup>; (ii) los medios de prueba —tales como informes, certificaciones u otros— (art. 128 LCSP), que son exigibles por los órganos de contratación a los operadores económicos;<sup>66</sup> o (iii) determinados conceptos que deben incluirse en los pliegos de contratación en cuanto «tiene[n] directa relación con la garantía del principio de igualdad entre los licitadores» (art. 122 LCSP) [STC 141/1993, FJ 6 o)]<sup>67</sup>. Por el contrario, son los principios de transparencia, publicidad e

<sup>62</sup> STC 68/2021, FJ 6 F) a).

<sup>63</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) a). En este sentido, resulta revelador que el propio legislador declara, en el preámbulo de la LCSP, que uno de sus objetivos es dar satisfacción, en el ámbito de la contratación pública, «a la necesidad de simplificación de los trámites y con ello, de imponer una menor burocracia para los licitadores y mejor acceso para las PYMES. El proceso de licitación debe resultar más simple, con la idea de reducir las cargas administrativas de todos los operadores económicos intervinientes en este ámbito, beneficiando así tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación».

<sup>64</sup> STC 68/2021, FJ 6 H) c).

<sup>65</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) b).

<sup>66</sup> STC 68/2021, FJ 9 D).

<sup>67</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) d); en este sentido, solamente tienen carácter básico la necesidad de incluir la referencia a «los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato» y el detallar el régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos mixtos. Entiende el Tribunal que estos son los únicos aspectos que guardan una relación directa como el principio de igualdad de los licitadores y aseguran un tratamiento común por las Administraciones públicas.

información, y libre concurrencia, los que justifican atribuir carácter básico a la regulación del objeto y efectos de las consultas preliminares del mercado (art. 115.1 y 3 LCSP)<sup>68</sup>.

La igualdad entre licitadores y el tratamiento común ante la Administración contratante son también los principios que, a juicio del Tribunal Constitucional, avalan el carácter básico de los preceptos que regulan los procedimientos de adjudicación y concretan su tipología, cosa que no impide a las comunidades autónomas «introducir novedades orientadas a lograr una tramitación más ágil y eficaz», pero sí «abordar una regulación completa de nuevos procedimientos de licitación»<sup>69</sup>. Doctrina que en relación con diversos aspectos de los procedimientos de adjudicación ha sido confirmada y ampliada por la STC 68/2021<sup>70</sup>.

Se atribuye, igualmente, carácter básico a los preceptos que regulan los criterios de selección del adjudicatario, y en concreto, los cualitativos y económicos (art. 145.2 LCSP), así como su valoración y evaluación (arts. 146.2 y 148.3 LCSP), y los criterios de desempate (art. 147 LCSP)<sup>71</sup> o la regulación de las ofertas anormalmente bajas (art. 149 LCSP)<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Según la STC 68/2021, FJ 7 A) a), la garantía de los citados principios «explica que también se dé publicidad tanto al objeto y demás características del estudio o consulta antes de su inicio, como a la elección de asesores externos en las plataformas de contratación de las Administraciones competentes (estatal o autonómica)». Por las mismas razones cabe atribuir carácter básico al apdo. 3 cuando regula el informe final sobre los estudios o consultas realizados, el cual se integrará en el expediente de contratación y quedará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos de condiciones. Además, se prohíbe revelar a los participantes en el estudio o consulta las soluciones propuestas por los otros participantes (párrafo segundo). Esta prohibición tiene carácter básico, pues se dirige a garantizar el principio de confidencialidad como límite a la transparencia en aras de salvaguardar la innovación y la libre competencia.

<sup>69</sup> STC 237/2015, FJ 7. La misma sentencia ha atribuido carácter básico a los preceptos que establecen la inserción obligatoria de los correspondientes anuncios en los diarios oficiales (FJ 8); fijan los plazos para la presentación de proposiciones en la contratación pública [FJ 9 b)]; o regulan los requisitos de formalización de los contratos —obligación del empresario de acreditar que se halla al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social— (FJ 6). En la misma línea, STC 103/2015, de 28 de mayo, FJ 6, en relación con la regulación de la específica adjudicación de contratos a empresas mixtas en las que concurre capital público y privado.

<sup>70</sup> Véase *supra* nota 22.

<sup>71</sup> STC 68/2021 FJ 7 B) c).

<sup>72</sup> STC 68/2021 FJ 7 B) d), en conexión con el principio de publicidad y transparencia. El Tribunal ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter básico de las reglas que disciplinan la elección de la oferta económicamente más ventajosa [STC 84/2015, FJ 5 a)]; o que fijan umbrales de contratación, como, por ejemplo, para determinar el ámbito de aplicación de la contratación directa [SSTC 141/1993, FJ 6 ñ) y p); 162/2009, FJ 4].

#### 2.4. Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos

En la medida en «que permiten salvaguardar los fines públicos a que sirven los contratos administrativos, forman parte de ese mínimo común denominador que caracteriza las bases en materia de contratación pública», con carácter general, las reglas sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos<sup>73</sup>.

Fines públicos concretados, de forma genérica, en los principios de igualdad entre licitadores y libre concurrencia, que permiten atribuir carácter materialmente básico a la regulación de la resolución por demora y la eventual ampliación de los plazos para la ejecución de los contratos (art. 195 LCSP) o a la imposición del cumplimiento de condiciones especiales en dicha ejecución (art. 202 LCSP)<sup>74</sup>. Igualmente se considera básica la regulación de cuándo ha de hacerse la comprobación de pagos a subcontratistas o suministradores (art. 217.2 LCSP), en la medida en que pretende asegurar la ejecución de los contratos de acuerdo con los fines públicos a los que sirven evitando los perjuicios que se derivan de la morosidad<sup>75</sup>.

En otros casos, el carácter básico se vincula a los principios de publicidad y transparencia, como salvaguarda de los criterios que presidieron la selección del contratista. Así ocurre con las reglas que regulan tanto la cesión de contratos [art. 214.2 a) y b) LCSP] como la subcontratación (art. 215 LCSP)<sup>76</sup>. O también con la exigencia de comunicación a la intervención que ha de acompañar, en su caso, al expediente de pago (art. 198.2 LCSP)<sup>77</sup>.

#### 2.5. Organización administrativa para la gestión de los contratos

El Tribunal Constitucional considera materialmente básicas un conjunto de previsiones relativas a las funciones y actividades desarrolladas por los órganos

<sup>73</sup> STC 84/2015, FJ 5 a); y también, STC 162/2009, FJ 4, sobre la adjudicación por concurso de los contratos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales.

<sup>74</sup> STC 68/2021 FJ 7 C) b). El Tribunal se pronuncia también sobre el carácter básico de preceptos relativos al régimen específico de algunos tipos contractuales: (i) la contratación de obras a tanto alzado con precio cerrado (art. 241.3 LCSP) [FJ 7 C) e)]; (ii) el carácter básico del principio de mantener el equilibrio económico del contrato de concesión de obras (art. 270 LCSP) [FJ 5 a)], o la regulación de las causas de resolución del contrato y sus efectos (arts. 279 y 280 LCSP) y la obligación de levantar un acta de recepción formal (art. 283.1 LCSP) [FJ 7 C) f)]; (iii) en relación con la ejecución del contrato de concesión de servicios [arts. 288 a) *in fine* y 290.6 LCSP] y el rescate del servicio para su gestión directa por la Administración como causa de resolución [art. 294 c) *in fine* LCSP] [FJ 7 C) g)].

<sup>75</sup> STC 68/2021 FJ 7 C) d), y añade el Tribunal que «[e]sta previsión benéfica, de modo muy especial, a las PYMES que desarrollan estas actividades de subcontratación o suministro, reforzando el principio de libre concurrencia».

<sup>76</sup> STC 68/2021 FJ 7 C) d); véase *supra* apdo. II.1.2.

<sup>77</sup> STC 68/2021 FJ 7 C) b).

consultivos o de control en materia de contratación, en la medida que en nada impiden la eventual actuación de las comunidades autónomas y conectan con los principios generales de la contratación.

Así, con la finalidad de garantizar los principios generales de transparencia, publicidad e información en materia de contratación pública, se afirma el carácter básico del deber de las comunidades autónomas de remitir, en formato electrónico y con una periodicidad de, al menos, cada tres años, una documentación que comprenda informes que versarán sobre distintos aspectos de la actividad contractual (art. 331 LCSP)<sup>78</sup>. El mismo criterio se sigue para atribuir carácter básico a la obligación de publicar, directa o indirectamente desde la propia plataforma autonómica, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (art. 347.3, párrafo 3 LCSP). Si bien el Tribunal matiza que en relación con la exigencia de la publicación por parte de los entes locales de sus perfiles en una plataforma de contratación (art. 347.3, párrafo 5 LCSP), esta se entiende satisfecha con la publicación en cualquiera de las plataformas existentes, estatal o autonómica, o en ambas<sup>79</sup>.

En otros supuestos son los principios de eficiencia en la utilización de los fondos públicos y de sostenibilidad financiera, junto a la necesidad de coordinar la política de contratación del conjunto del sector público, los que justifican considerar como normas materialmente básicas la creación y regulación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (art. 332 LCSP)<sup>80</sup> o de la Oficina Nacional de Evaluación (art. 333.3 y 6 LCSP)<sup>81</sup>; el carácter vinculante de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (art. 334.1 LCSP)<sup>82</sup> o las medidas encaminadas a evitar el incremento de gasto público (disposición adicional trigésimo octava LCSP)<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> STC 68/2021 FJ 8 A) a), entiende el Tribunal Constitucional que se trata «de una mera obligación de información ex post acerca de la actividad de contratación autonómica y local para dar cumplimiento, entre otros, a los requerimientos de la Comisión Europea o la necesidad de elaborar la estrategia nacional».

<sup>79</sup> STC 68/2021 FJ 8 D); *supra* nota 12.

<sup>80</sup> STC 68/2021 FJ 8 A) b).

<sup>81</sup> STC 68/2021 FJ 8 A) c).

<sup>82</sup> STC 68/2021 FJ 8 A) d). El no impedir la intervención autonómica es lo que avala atribuir también carácter básico tanto la remisión al órgano de fiscalización externo de la copia de formalización de determinados contratos en función de su cuantía (art. 335.1 LCSP) como la exención de comunicación al Registro de contratos de algunos de ellos en función también de la cuantía (art. 346.3 LCSP) [FJ 8 B) y C)].

<sup>83</sup> STC 68/2021 FJ 8 E), siempre que la excepción prevista para los gastos derivados de las funciones atribuidas a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación se entienda aplicable, en los mismos términos, a sus equivalentes autonómicos.

#### IV. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL AMPARO DE SUS COMPETENCIAS DE DESARROLLO NORMATIVO Y EJECUCIÓN

Un examen exhaustivo de los preceptos de la LCSP ya permitía intuir, como se ha encargado de poner de manifiesto la doctrina<sup>84</sup>, que las normas básicas no solamente avalan un desarrollo autonómico, sino que en algunos casos exigen o habilitan el mismo de forma expresa (baste citar el ejemplo de las decisiones sobre clasificación de las empresas, art. 80 LCSP). Es, por ello, que las comunidades autónomas han desarrollado bajo el imperio de la LCSP, con mayor o menor intensidad, una apreciable actividad normativa en materia de contratación: excepcionalmente, mediante la aprobación de leyes específicas en materia de contratos públicos<sup>85</sup>, y mayoritariamente, mediante normas sectoriales con incidencia en aspectos concretos de la contratación<sup>86</sup>.

En esta línea y como no podía ser de otro modo, la STC 68/2021 confirma y precisa la existencia de un ámbito específico para el ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias de desarrollo normativo y ejecución.

a) En primer lugar, interpretando las remisiones reglamentarias previstas en la LCSP como remisiones normativas a favor de la Administración que sea competente en cada caso, y sin que ello prejuzgue o determine el instrumento normativo (ley o reglamento) que pueda ser utilizado por las comunidades autónomas para ejercer sus competencias.

De este modo, en el ámbito de la vigencia de la clasificación de las empresas, las comunidades autónomas pueden determinar, mediante el instrumento normativo que estimen oportuno, en defecto de declaración responsable, la documentación para justificar la solvencia y el establecimiento de los plazos, cuyo

---

<sup>84</sup> Sobre las posibilidades normativas de las comunidades autónomas en materia de contratación pueden verse los trabajos de J. A. Razquin Lizarraga (2004), «La competencia histórica y exclusiva de Navarra en materia de contratación administrativa», *Revista jurídica de Navarra*, 38, págs. 91-112; X. Padrós (2008), «La llei de contractes del sector públic i les competències de la Generalitat de Catalunya sobre contractació: possibilitats de desenvolupament», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 6, págs. 233-271; M. A. Bernal Blay (2018), «El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. Extra 18, págs. 91-138; y Sanmartín Mora (2018: 223-232).

<sup>85</sup> En este sentido, dentro de las comunidades autónomas de régimen común, ha de destacarse el caso de Aragón, con su Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público (objeto de la STC 237/2015, de 28 de mayo; véase *supra* nota 36). Y también ha de mencionarse a Navarra, especialmente activa en este ámbito, con su más reciente Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

<sup>86</sup> Sanmartín Mora (2018: 213-223).

incumplimiento produzca los efectos de suspensión automática y, en su caso, revisión de la clasificación (art. 82.2 LCSP)<sup>87</sup>.

Las comunidades autónomas podrán, igualmente, desarrollar a través del instrumento normativo que estimen oportuno aspectos relativos a la fase de investigación y desarrollo en los procedimientos de asociación para la innovación [art. 177.3 a) LCSP]<sup>88</sup> o a la fase para invitar a los candidatos seleccionados u otros aspectos de los concursos de proyectos (art. 187.3 y 11 LCSP)<sup>89</sup>.

b) En segundo lugar, situando la intervención del legislador autonómico entre el órgano de contratación y la norma básica estatal, entendiendo que la configuración de lo básico no excluye la intervención autonómica, aunque no se reconozca de forma expresa<sup>90</sup>.

En relación con el régimen de prórrogas contractuales, las comunidades autónomas tienen margen para ampliar o no el plazo mínimo de dos meses de preaviso, sus condiciones o duración (art. 29.2 LCSP); de este modo, el órgano de contratación vendrá obligado a respetar tanto la legislación básica estatal —plazo mínimo de dos meses— como la legislación que sea adoptada por la comunidad autónoma<sup>91</sup>.

Del mismo modo, el órgano de contratación, en el ejercicio de sus competencias, vendrá obligado a respetar tanto la legislación básica estatal como la legislación autonómica en relación con la división en lotes del objeto del contrato (art. 99.3, 4, 5 y 7 LCSP).<sup>92</sup>

c) En tercer lugar, habilitando el desarrollo autonómico de las normas básicas en aspectos de detalle y de naturaleza procedimental, tales como trámites, plazos, documentación requerida, publicidad e información, etc.

Por citar algunos ejemplos relevantes, el régimen básico de encargos de los poderes adjudicadores a «medios propios personificados» (art. 32 LCSP) no impide a las comunidades autónomas incorporar, en relación con el cálculo del grado de dependencia para tener la consideración de medio propio —80 % de las actividades realizadas por encargo [arts. 32.2 b) y 4 b) LCSP]—, otros criterios fiables (al margen del volumen global de negocios o los gastos soportados), o establecer prescripciones para justificar que el cálculo del nivel de actividad se corresponde con la realidad, así como el modo de articular dichos criterios. También pueden regular aspectos relativos a la formalización, publicitación y contenido del documento de encargo, más allá de los mínimos establecidos por

<sup>87</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) g).

<sup>88</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) h).

<sup>89</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) i).

<sup>90</sup> Solución ya adoptada por el Tribunal Constitucional en el ámbito de las competencias sobre régimen local; véase la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 l); y en similares términos, la STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 8.

<sup>91</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) b).

<sup>92</sup> STC 68/2021, FJ 6 H) a).

la legislación estatal (art. 32.6 LCSP) o los porcentajes de subcontratación [art. 32.7 b) LCSP].<sup>93</sup>

En relación con el recurso especial en materia de contratación, las comunidades autónomas pueden establecer prescripciones sobre el tipo de medidas cautelares adoptadas con anterioridad a la interposición del recurso especial (art. 49 LCSP); o respecto de los concretos plazos para que (i) el recurrente puede acceder al expediente, a los efectos de completar su recurso y con carácter previo al trámite de alegaciones, (ii) para que el órgano de contratación emita el informe correspondiente y (iii) para que los restantes interesados efectúen las alegaciones (art. 52.3 LCSP)<sup>94</sup>.

La regulación del perfil del contratante permite a las comunidades autónomas establecer una periodicidad de publicación de la información distinta, siempre que respete el mínimo trimestral fijado por la legislación estatal, ampliar el contenido de dicha información o establecer previsiones más exigentes sobre la publicidad de los contratos menores excepcionados por el legislador básico (art. 63 LCSP)<sup>95</sup>.

En el ámbito de las garantías de la contratación, las comunidades autónomas pueden, respetando el mínimo común de la legislación estatal, determinar los motivos de interés público que permitan de forma excepcional y justificada exigir la garantía provisional (art. 106 LCSP)<sup>96</sup> o determinar los casos especiales que justifiquen la exigencia de la garantía complementaria (art. 107 LCSP)<sup>97</sup>.

En lo que atañe a la preparación de los contratos, el legislador autonómico puede desarrollar su competencia normativa en relación con la determinación del contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 122 LCSP)<sup>98</sup>. Igualmente, puede concretar prescripciones relativas a las características técnicas de materiales, productos o servicios, procedimientos de elaboración, utilización y diseño, instrucciones de uso, etc., en relación con los contratos de obras, suministros y servicios (art. 125.1 LCSP)<sup>99</sup>, o en relación con las condiciones que se pueden exigir a una etiqueta específica como medio de prueba que acredite el cumplimiento de las características exigidas (art. 127.2 LCSP)<sup>100</sup>.

La regulación de los procedimientos de adjudicación abre la vía a que las comunidades autónomas pueden intervenir, en relación con el procedimiento

<sup>93</sup> STC 68/2021, FJ 6 C) c).

<sup>94</sup> STC 68/2021, FJ 6 E) b) y c).

<sup>95</sup> STC 68/2021, FJ 6 F) b).

<sup>96</sup> STC 68/2021, FJ 6 I) a).

<sup>97</sup> STC 68/2021, FJ 6 I) b).

<sup>98</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) d). Además, corresponde expresamente a las comunidades autónomas (y a las entidades que integran la Administración local) aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas (art. 121.2 LCSP).

<sup>99</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) e).

<sup>100</sup> STC 68/2021, FJ 7 A) f).

abierto, ampliando o reduciendo los plazos generales de presentación de las proposiciones o de publicación del anuncio de licitación dentro del respeto a la norma básica (art. 156 LCSP),<sup>101</sup> y lo mismo en relación con el procedimiento negociado (art. 166 LCSP)<sup>102</sup>.

Las comunidades autónomas, en el marco del cumplimiento de los contratos, también tienen margen para desarrollar sus competencias normativas en aspectos tales como el establecimiento de prescripciones específicas en relación con las condiciones especiales de ejecución exigibles (art. 202 LCSP)<sup>103</sup> o la fijación del plazo en el que deben ser instruidos y resueltos los expedientes de resolución contractual (art. 212.8 LCSP)<sup>104</sup>.

d) En cuarto y último lugar, las comunidades autónomas, en conexión con su potestad de autoorganización, podrán crear y establecer el régimen jurídico del órgano competente para conocer del recurso especial en materia de contratación —incluido el ámbito de la contratación local— (art. 46 LCSP)<sup>105</sup>. También les corresponde determinar a quién atribuir el ejercicio de la competencia, como ocurre en relación con la revisión de oficio (art. 41.3 LCSP)<sup>106</sup>, la concurrencia, duración y alcance de las prohibiciones de contratar (art. 72.2, 3 y 4 LCSP)<sup>107</sup> o para acordar la resolución del contrato por demora, sus condiciones y plazo (art. 195 LCSP)<sup>108</sup>.

El legislador autonómico tiene capacidad para configurar, en su práctica totalidad, algunas instituciones previstas en la norma básica estatal: la figura del responsable del contrato (art. 62 LCSP)<sup>109</sup> o el perfil del contratante (art. 63 LCSP)<sup>110</sup>.

Las comunidades autónomas mantienen plena capacidad para crear los órganos (oficinas), registros y plataformas de contratación que consideren necesarios para afrontar la gestión administrativa de la contratación pública<sup>111</sup>. En este sentido, lo más trascendente es que, sin perjuicio del carácter vinculante que tiene la Estrategia Nacional de Contratación Pública (art. 334.1 LCSP), pueden elaborar su propia estrategia de contratación, lo que amplía las posibilidades reguladoras de las comunidades autónomas a través de títulos competenciales horizontales

<sup>101</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) f).

<sup>102</sup> STC 68/2021, FJ 7 B) g).

<sup>103</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) b).

<sup>104</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) c).

<sup>105</sup> STC 68/2021, FJ 9 C).

<sup>106</sup> STC 68/2021, FJ 9 B).

<sup>107</sup> STC 68/2021, FJ 6 G) c) y d).

<sup>108</sup> STC 68/2021, FJ 7 C) b).

<sup>109</sup> STC 68/2021, FJ 6 F) a).

<sup>110</sup> STC 68/2021, FJ 6 F) b).

<sup>111</sup> STC 68/2021 FJ 8.

vinculados a la consecución de objetivos comunes al servicio de políticas públicas sociales, ambientales o de fomento del desarrollo empresarial<sup>112</sup>.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La competencia estatal básica en materia de contratación pública se configura, de forma indubitada por el Tribunal Constitucional, como un título competencial específico, de carácter autónomo, sin que ello niegue su conexión con otros títulos competenciales. La STC 68/2020 realiza, en este sentido, un notable esfuerzo por exponer cómo se articulan los títulos competenciales que, con distinto alcance y objeto, tienen cabida en el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE. Es cierto que la sentencia no aporta novedad alguna en relación con el siempre difícil deslinde entre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y el «procedimiento administrativo común», pero también lo es su propuesta de clarificar la interconexión entre la contratación pública y el procedimiento administrativo común.

Atendiendo un criterio teleológico, el Tribunal Constitucional ofrece un doble encuadramiento a las normas procedimentales en materia de contratación. Por una parte, un encaje autónomo o específico en la normativa básica de contratación —extramuros del procedimiento administrativo común— para aquellos casos en los que el objetivo de la norma es garantizar los principios generales de la contratación pública. Por otra parte, un doble encuadre para los supuestos en los que se combina la función institucional propia de las normas procedimentales con los fines públicos que son específicos de la contratación pública.

Uno de los aspectos más novedosos que ofrece la STC 168/2021 es el papel que el principio de equivalencia, derivado del art. 139.2 CE, está llamado a jugar en la contratación pública. Una vez que se rechaza de forma clara que nos hallemos ante un título competencial —se trata, por el contrario, de una garantía estructural encaminada a promover la unidad de mercado o evitar el proteccionismo económico—, el Tribunal Constitucional expresa, por vez primera, un mandato o deber dirigido al legislador estatal. Si el legislador estatal, al amparo de sus competencias, decide establecer un estándar común —norma básica—, en este caso en materia de clasificación de empresas, tiene el deber, por mandato del art. 139.2 CE, de proceder a aplicar el principio de equivalencia o reconocimiento mutuo de las decisiones ejecutivas autonómicas que afecten al mercado. Esta doctrina producida en el ámbito de la contratación puede tener, sin embargo, un más amplio recorrido.

Situándonos ya en el plano de la necesaria delimitación de lo básico en materia de contratación pública, no se puede negar que la STC 68/2021 se erige

---

<sup>112</sup> STC 68/2021 FJ 8 A) d). Esta idea ha sido destacada por Gimeno Feliú (2017: 12-22) y Sanmartín Mora (2018: 231-232).

en un referente, al ser la más importante expresión de la doctrina constitucional al respecto, sin que ello suponga desmerecer las aportaciones realizadas, entre otras, por las precedentes SSTC 141/1993 y 237/2015.

En primer lugar, recurriendo nuevamente al criterio teleológico, se delimita lo «básico» de forma positiva —garantía de los principios generales de la contratación pública— estableciendo una correlación razonable entre dicho carácter y la consecución de los citados principios generales. Del mismo modo, se niega el carácter de básico a las prescripciones de naturaleza formal y procedimental meramente accesorias; es decir, se admite la diversidad que no suponga una quiebra de los principios generales de la contratación.

En segundo lugar, se analiza exhaustivamente una parte importante del régimen sustantivo de la contratación pública, acotando lo materialmente básico, en función de la mayor o menor vinculación con la garantía y efectividad de los principios generales aplicables en cada caso. Es cierto que no se puede negar que se trata de un análisis muy casuístico, condicionado por el objeto del recurso, pero permite, en todo caso, deducir los elementos esenciales del régimen común en materia de contratación pública. De este modo, se clarifican cuáles son las vías o márgenes de actuación de las que disponen las comunidades autónomas (ya sea por remisión expresa de la norma básica, ya sea por aplicación del principio de autoorganización), y ello afirmando, en algunos supuestos, que la norma básica permite dicha intervención aunque no se formule expresamente, al situar al legislador autonómico en una posición intermedia entre la legislación básica estatal y el órgano de contratación.

En definitiva, la STC 68/2021, la doctrina en ella plasmada, se convierte en el principal referente para la delimitación de lo básico en materia de contratos públicos. Doctrina que no agota todas las cuestiones que pueden generarse en torno a un sector tan complejo y dinámico como el de la contratación pública, pero que constituye un buen punto de partida para hacer frente a los retos venideros que planteen la actuación de los poderes públicos con competencia en la materia.

