

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y LA EFICACIA DE LA LEGISLACIÓN DE LA UE SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

Las Directivas de la UE sobre contratación pública regulan la publicación y la organización de los procedimientos de licitación referidos a los contratos de más valor. Las Directivas aplican principios comunes de transparencia, competencia abierta y buena gestión a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que pueden ser de interés para los proveedores en todo el mercado único. Mediante la apertura y correcta regulación de los mercados de contratación pública se espera contribuir a una mejor utilización de los recursos públicos.

La presente evaluación analiza si las Directivas de la UE sobre contratación pública 2004/17/CE y 2004/18/CE han logrado que la transparencia y la competencia transfronteriza obren en favor de una mejor contratación pública. En ella se examina si esos objetivos siguen siendo pertinentes ante la evolución de las prioridades económicas y de actuación pública. Estudia, asimismo, la relación de equilibrio entre los costes y los beneficios de la legislación con vistas a determinar lo que debe mejorarse.

Las constataciones de esta evaluación permitirán disponer de una base factual para extraer una serie de enseñanzas sobre el impacto y la eficacia de la contratación pública en la UE. La evaluación informará el debate estratégico y ayudará a los servicios de la Comisión a identificar posibles mejoras de la legislación vigente y el actual planteamiento estratégico. Junto con las respuestas al Libro Verde de la Comisión sobre la modernización de la normativa de contratos públicos, la evaluación representará una valiosa aportación de cara a la preparación de las propuestas de revisión de las Directivas por la Comisión.

La revisión de las Directivas de la UE sobre contratación pública es una de las doce actuaciones clave mencionadas en el Acta del Mercado Único¹, que contribuirá a potenciar el crecimiento y el empleo en Europa. La revisión debe sustentar *«una política equilibrada que preste su apoyo a una demanda de bienes, servicios y obras que sean respetuosos del medio ambiente, socialmente responsables e innovadores. La revisión, además, deberá ofrecer a las autoridades adjudicadoras unos procedimientos más sencillos y flexibles y habrá de garantizar un acceso más fácil a las empresas, particularmente a las PYME.»*. El Acta del Mercado Único prevé que la propuesta de la Comisión se publique antes de que finalice 2011, facilitando así la adopción de la normativa revisada antes del término de 2012.

2. CONTEXTO DE LA DIRECTIVA DE LA UE SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La gestión de la contratación pública es de vital trascendencia para la política pública, especialmente en el contexto del saneamiento presupuestario y la reducción de gastos en el que la mayoría de los Estados miembros se ven ahora obligados a administrar sus recursos públicos. El gasto público total en suministros, obras y servicios representa una parte considerable de la actividad económica y ascendía a más de 2 billones EUR en

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza» (COM(2011) 206 de 13.4.2011).

2009. Este gasto lo realiza una población sumamente amplia y heterogénea de autoridades públicas, más de 250 000 poderes adjudicadores en Europa que gestionan presupuestos de contratación de diferentes magnitudes y poseen una capacidad administrativa muy diversa. El dinero se gasta de formas muy distintas y se desembolsa con arreglo a un enorme número de procedimientos diferentes (más de 2 millones de procedimientos por año para la adjudicación de contratos públicos). La administración de la contratación pública se caracteriza, pues, por una gran fragmentación y complejidad. La organización de dicha administración –en particular, el alcance de la centralización/descentralización– varía de un Estado miembro a otro, en función de la manera en que se organice su propia Administración pública.

Es preciso admitir que los compradores públicos no están sometidos a la misma presión comercial ni tienen los mismos incentivos organizativos para gestionar adecuadamente sus gastos que los compradores del sector privado, que se encuentran sometidos a una intensa competencia. Ello ha llevado a muchos países, en todo el mundo, a imponer una disciplina para fomentar una mejor utilización de los recursos y una mayor eficiencia y reducir el riesgo de favoritismo o corrupción en las adquisiciones públicas.

Las normas de contratación pública de la UE tienen por objeto establecer, en cierta medida, una disciplina común en la regulación de esta función primordial de la Administración pública. En particular, las Directivas de la UE tratan de garantizar que todas las empresas del mercado interior tengan la oportunidad de competir por los contratos públicos (que superen unos determinados umbrales). En la medida de lo posible, intentan también suprimir las trabas legales y administrativas que dificultan la participación en licitaciones transfronterizas, asegurar la igualdad de trato y no dejar margen para la discriminación en las adquisiciones promoviendo la transparencia.

Principios clave de la legislación de la UE sobre contratación pública:

Las normas de la UE sobre contratación pública regulan la forma en que se gasta el dinero público, y no aquello en lo que se gasta ese dinero. Por tanto, la legislación de la UE se centra ante todo en los procedimientos que los distintos poderes adjudicadores deben seguir al organizar una adquisición pública cuyo importe previsto supere los umbrales fijados en las Directivas. Las Directivas de la UE imponen una serie de pasos que los compradores públicos deben seguir antes de adjudicar un contrato público. Las Directivas contienen normas para:

- Garantizar la **transparencia** (mediante la publicación de anuncios en el Diario Oficial (DOUE), por lo general tanto antes como después de los procedimientos de adjudicación); aplicar criterios predefinidos (en particular, criterios de admisión para poder participar, así como criterios de adjudicación, que servirán para designar al «ganador»); adjudicar el contrato en función de criterios objetivos (ligados al objeto de la contratación).
- Regular el desarrollo del procedimiento de contratación a fin de dar a los licitadores interesados una justa oportunidad. Las Directivas establecen un menú de **procedimientos comunes**, que fue ampliado por las Directivas de 2004 con la introducción del diálogo competitivo y disposiciones sobre otras técnicas de contratación, como las subastas electrónicas, los sistemas dinámicos de adquisición, las centrales de compras, etc..

- Definir el objeto de la adquisición a través de **especificaciones técnicas** no discriminatorias, limitando así el cierre de mercados por la referencia a especificaciones particulares o idiosincrásicas.

La Directiva 2004/18/CE aplica estos principios a los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos de obras, suministros y servicios. La Directiva 2004/17/CE los hace extensivos (con algunos cambios) a la adjudicación de contratos públicos por parte de entidades que operan en los sectores del agua, la energía y los transportes.

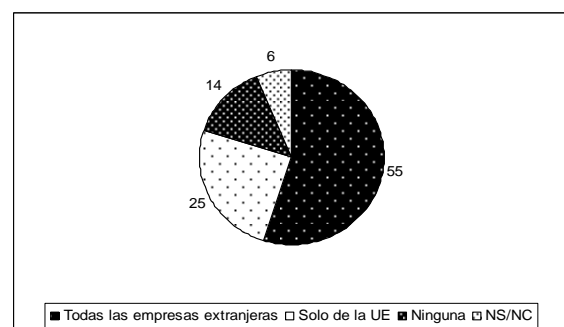
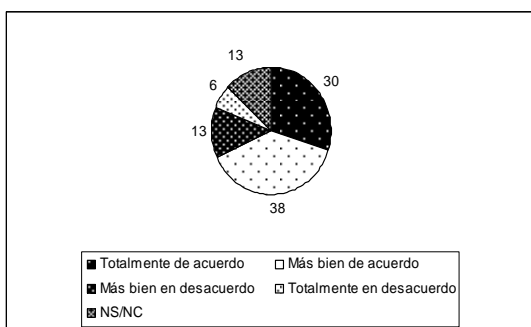
A través de las Directivas de 2004 se modificaron muchos aspectos de las anteriores, en particular se amplió el menú de procedimientos y técnicas que los compradores públicos pueden utilizar al organizar procesos de adjudicación de contratos públicos. La mayoría de los Estados miembros llevaron a efecto dichos cambios en 2006 y 2007.

Los ciudadanos de la UE aún comprenden bien y respaldan ampliamente los objetivos de la legislación de la UE sobre contratación pública. Una reciente encuesta Eurobarómetro (2011) muestra un amplio reconocimiento/apoyo de la función que desempeña la contratación pública en la lucha contra el favoritismo y la corrupción. Asimismo, pone de manifiesto un reconocimiento general de la importancia de abrir los mercados de contratación pública a la competencia.

Gráfico 1: Percepción de la política de contratos públicos de la UE entre el público (2011)

¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con la afirmación de que las normas comunes a escala de la UE sobre la forma en que las autoridades públicas deben adjudicar sus contratos ayudan a luchar contra el favoritismo y la corrupción?

¿Cree que las empresas extranjeras deberían tener la posibilidad de competir por los contratos públicos en su país?



3. PANORAMA DE LOS MERCADOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA UE

3.1. Aplicación de las Directivas de la UE por los Estados miembros

Si bien la legislación de la UE en este ámbito establece normas y procedimientos comunes para los contratos de elevado importe, los Estados miembros gozan de un apreciable margen de discrecionalidad a la hora de llevar a la práctica las disposiciones de las Directivas sobre contratación pública, en particular en lo que respecta a los mecanismos y sistemas administrativos establecidos para garantizar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE se adoptaron el 31 de marzo de 2004 y el plazo para su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales concluía el 31 de enero de 2006 para todos los Estados miembros. Rumanía y Bulgaria estaban obligados a incorporar las Directivas antes del 1 de enero de 2007, fecha de su adhesión a la UE.

Varios Estados miembros acusaron retrasos, lo que dio lugar a la incoación de una serie de procedimientos de infracción por falta de transposición, pero en la actualidad todos los Estados miembros han incorporado ya plenamente a su ordenamiento jurídico ambas Directivas (el último fue Bélgica, que lo hizo en 2010).

La mayoría de los Estados miembros se valen del mismo instrumento jurídico para regular los contratos públicos que superan los umbrales de la UE tanto en los sectores tradicionales como en los especiales. Con tan solo dos excepciones, todos los Estados miembros engloban los contratos de suministros, obras y servicios en el mismo instrumento regulador.

Los Estados miembros gozan de total libertad a efectos de la regulación de los contratos públicos que no entren en el ámbito de aplicación de las Directivas de la UE y han ejercido esta responsabilidad de muy diversas maneras, tal como ponen de relieve sus planteamientos en materia de regulación de los contratos públicos por valor inferior a los umbrales. Varios Estados miembros regulan los contratos públicos por importe inferior a los umbrales de la UE mediante el mismo acto jurídico que los contratos a los que sí se aplican las Directivas y exigen también el recurso a procedimientos abiertos, justos y competitivos, similares por sus características a los previstos en las Directivas. En algunos aspectos, las normas y procedimientos nacionales son a menudo similares tanto para los contratos que superan los umbrales como para los demás, por ejemplo las normas sobre selección cualitativa, valoración de ofertas, criterios de adjudicación, ofertas anormalmente bajas, especificaciones técnicas, acuerdos marco y contratación electrónica.

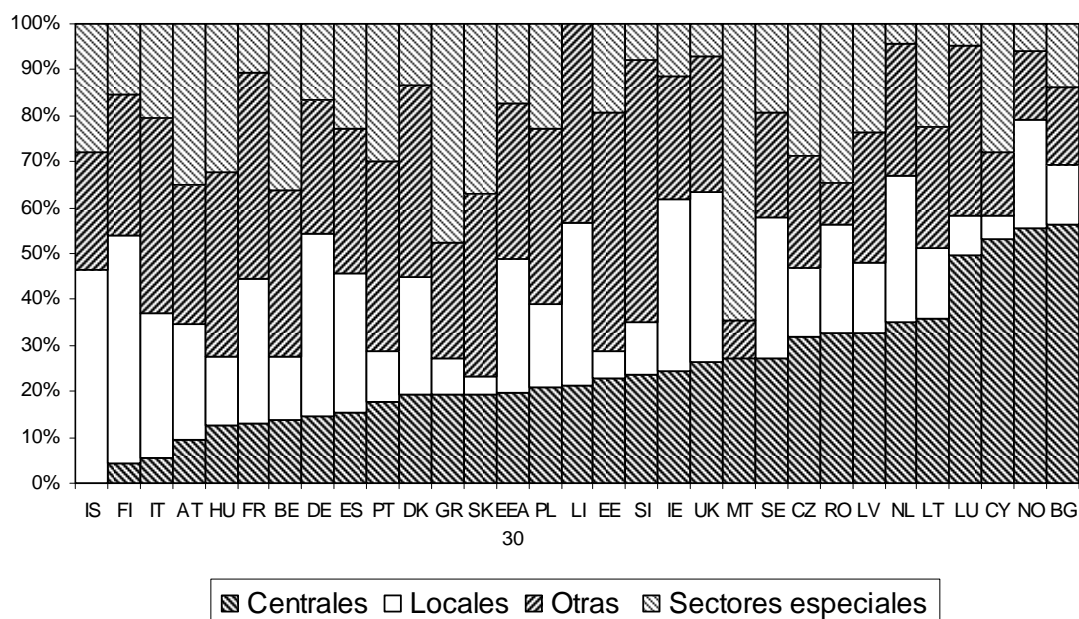
Otros Estados miembros pueden prever un régimen menos estricto para los contratos de importe inferior a los umbrales de la UE, que puede consistir en instrucciones administrativas en lugar de verdaderas disposiciones legales. Los plazos para la presentación de candidaturas y ofertas pueden ser más cortos y las normas de publicación y selección de ofertas, menos exigentes.

3.2. Estructuras y normas nacionales en materia de contratación pública

De los 250 000 poderes y entidades adjudicadores distintos que conceden contratos públicos en la UE, solo unos 35 000 publican un anuncio en el DOUE en un año dado. En su mayor parte, los de menores dimensiones posiblemente no realicen nunca una adquisición suficientemente importante como para quedar sujeta a lo dispuesto en las

Directivas. El grado de centralización también varía considerablemente de unos Estados miembros a otros y una proporción significativa de los contratos públicos los otorgan organismos que prestan servicios públicos específicos y que no forman parte ni de la Administración central ni de la local. El siguiente gráfico ilustra la proporción de los contratos públicos regulados por la UE que corresponde a las autoridades centrales, locales, de los sectores especiales u otras en los distintos Estados miembros.

Gráfico 2: Desglose del valor total de los contratos adjudicados por tipo de autoridades (2006-2009)



En lo que respecta a la capacidad administrativa nacional para implementar y hacer cumplir las normas y la política de contratación pública, se observa una tendencia general a la comunicación de información de más calidad y más completa (a la que contribuye la mayor trazabilidad y la automatización de los datos sobre contratos); el desarrollo de estructuras y organizaciones que desempeñan un papel de asesoramiento y apoyo; el recurso a la contratación electrónica e infraestructuras conexas (que potencialmente reúnen a grandes números de compradores y proveedores).

3.3. Contratos sujetos a las Directivas de la UE

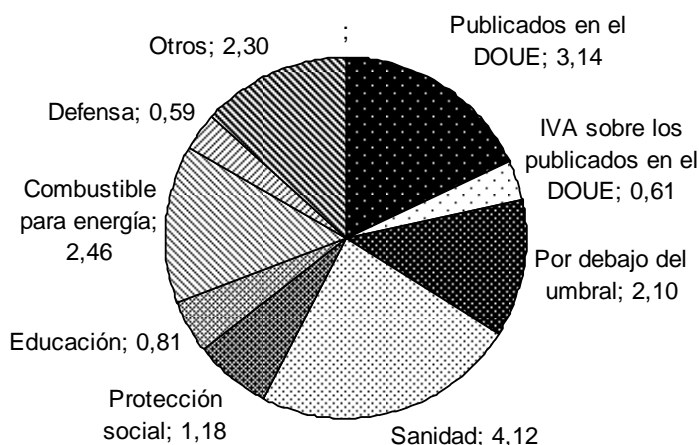
Solo una quinta parte del gasto público total en bienes y servicios está sujeto a lo dispuesto en las Directivas de la UE. En 2009, se publicaron más de 150 000 convocatorias de licitación (procedentes de 35 000 autoridades), de conformidad con las Directivas. El valor estimado de estos contratos ascendía a 420 000 millones EUR, lo que representa aproximadamente el 20 % del gasto público total en bienes, obras y servicios.

En consecuencia, el grueso de ese gasto público total no se lleva a cabo conforme a la legislación de la UE sobre contratación pública. Este gasto público puede consistir en lo siguiente:

- Elevados importes del gasto público en bienes y servicios para sanidad, educación y servicios sociales (más del 6 % del PIB de la UE) se gastan de forma no regulada por las Directivas de la UE sobre contratación pública.

- Los contratos públicos de importe inferior a los umbrales de la UE quedan excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas, pero revisten, no obstante, una importancia considerable. El valor de dichos contratos se estimó en 2008 en unos 250 000 millones EUR o un 2 %, aproximadamente, del PIB de la UE.
- Las Directivas de la UE sobre contratación pública establecen explícitamente algunas exenciones cuando se trata de gastos de combustible, agua y material de defensa (que se regula ahora en una Directiva independiente).

Gráfico 3: Gasto total en obras, bienes y servicios en porcentaje del PIB (2008)



Estimaciones de la Comisión

Las tres cuartas partes del valor total de los contratos publicados de conformidad con las normas de la UE corresponden a obras de construcción y servicios. Los suministros solo representan una cuarta parte de ese total. No obstante, este patrón a escala de la UE es el resultado de modelos muy diversos en los diferentes Estados miembros.

3.4. Cambios estructurales en los mercados de contratación pública

La evaluación pone de manifiesto algunos cambios estructurales orientados hacia una mayor complejidad y agregación de la demanda a través de contratos marco y centrales de compras, unidos con frecuencia al desarrollo de plataformas de contratación electrónica. El recurso a acuerdos marco, a contratos públicos centralizados/conjuntos y a la contratación electrónica ha registrado un sensible incremento. Entre 2006 y 2009, el número de contratos marco se ha multiplicado prácticamente por cuatro. En 2009, más de 25 000 contratos marco representaban alrededor de una séptima parte del valor de todos los contratos publicados en el DOUE. Ese mismo año, el 6,8 % de todos los contratos fueron otorgados por poderes adjudicadores que actuaban por cuenta de otras autoridades. Más del 40 % del valor de los contratos publicados por órganos de adquisición conjuntos o centrales correspondía a acuerdos marco.

No obstante, existe en algunos Estados miembros la inquietud de que los acuerdos marco puedan cerrar determinados mercados a la competencia durante períodos significativos y de que, por la propia envergadura de los contratos, las pequeñas y medianas empresas (PYME) puedan quedar incapacitadas para competir por ellos.

El uso de las comunicaciones electrónicas y la automatización de los procedimientos de contratación están también cada vez más extendidos. Aunque la tecnología en la que se basa se halla ahora ampliamente difundida, la fase inicial de despegue de la contratación electrónica ha sido lenta. Los servicios de la Comisión estiman que, en promedio, menos del 5 % de los contratos se otorgan por vía electrónica en la actualidad. Con todo, el proceso va cobrando impulso y el porcentaje de utilización de esta vía aumenta. Según Eurostat, el porcentaje de empresas que recurren a Internet para presentar una propuesta a las autoridades públicas a través de un sistema electrónico de licitación ha pasado del 11 % al 13 % entre 2009 y 2010.

Europa ofrece una imagen contrastada. Países tales como Lituania, Chipre y Portugal se sitúan a la vanguardia con tasas de utilización de entre el 60 y el 90 % nada menos. Portugal ha decretado la obligatoriedad de recurrir a la vía electrónica para todos los procedimientos de licitación. Muchos de los países más grandes se encuentran a la zaga, pese a los considerables esfuerzos que realizan Italia y Francia.

Todos los Estados miembros autorizan en su normativa nacional el uso de la contratación pública electrónica. Por otra parte, en términos generales se ha implantado la infraestructura necesaria y, en veinticuatro Estados miembros, es posible publicar el anuncio, acceder al pliego de condiciones y presentar ofertas en línea. En 2010, cerca del 93 % de los impresos de anuncios de contratos enviados a *Tenders Electronic Daily* (TED) fueron recibidos por vía electrónica. En resumen, el recurso a la contratación electrónica es posible legal y técnicamente y su utilización real, hasta ahora lenta, comienza a aumentar.

El estudio *e-Government Benchmark* de 2010 identificó más de 230 plataformas y portales activos de contratación electrónica. El número medio de poderes adjudicadores registrados (en una muestra de 67 plataformas) era de 3 500, en tanto que el número medio de proveedores registrados era de 11 000. En torno al 5 % de estos últimos procedían de otro país.

3.5. La contratación pública al servicio de otros objetivos

Existe entre los responsables políticos un creciente interés por reorientar el gasto público hacia soluciones más compatibles con la sostenibilidad medioambiental, promover las consideraciones sociales o respaldar la innovación.

Casi todos los Estados miembros han adoptado planes de acción nacionales para la contratación pública ecológica. Muchos han fijado objetivos en relación con las categorías prioritarias de productos definidas por la Comisión en ámbitos tales como los de construcción, transportes, equipos de oficina y equipos informáticos.

Es difícil saber si estos planes están teniendo un impacto significativo, dado que, por ahora, no existe apenas seguimiento o evaluación formal. No obstante, los estudios y encuestas recientes sí parecen demostrar que la mayoría de los poderes adjudicadores intentan asegurarse de realizar compras ecológicas, cuando ello es factible. Las aspiraciones varían considerablemente, tanto entre Estados miembros como dentro de

ellos. Se están adoptando igualmente otras políticas de contratación sostenible, consistentes por ejemplo en fomentar una contratación pública socialmente responsable o una mayor innovación, si bien son menos los poderes adjudicadores que cuentan con una extensa experiencia de integración de estos objetivos en su práctica de contratación. Los poderes adjudicadores se enfrentan con el desafío que supone fijar requisitos adecuados que no restrinjan indebidamente el número de proveedores potenciales y determinar cómo han de evaluarse los costes del ciclo de vida y las ponderaciones aplicables a distintos niveles de cumplimiento de los criterios de sostenibilidad. Los proveedores, por su parte, se enfrentan a distintos niveles de exigencia en lo que respecta a los requisitos medioambientales o sociales, junto con la proliferación de diferentes certificados y distintivos a través de los cuales pueden demostrar que sus productos cumplen ciertas normas.

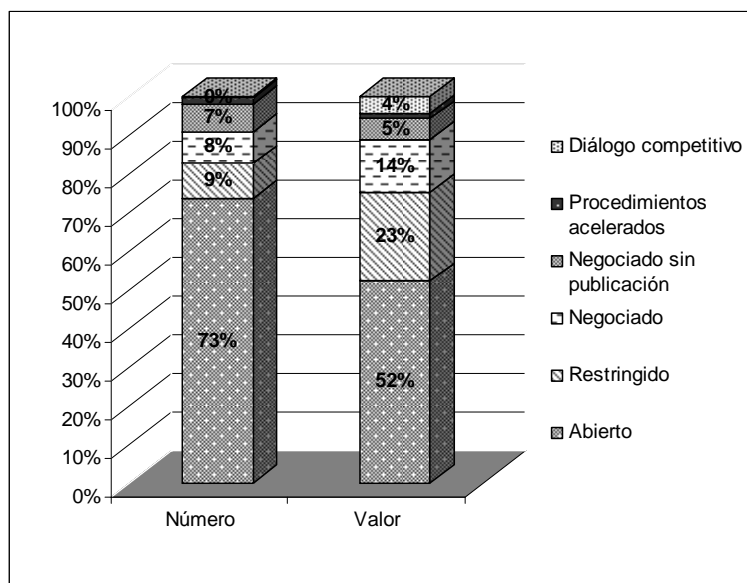
4. ORGANIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA REGULADOS POR LA UE

Las Directivas de la UE prevén un amplio menú de procedimientos y técnicas para los poderes públicos que organizan licitaciones de conformidad con las Directivas. Este conjunto de opciones procedimentales se amplió en 2004 a fin de permitir a los poderes adjudicadores adaptar el procedimiento de adquisición a las circunstancias del mercado o de la compra, y de introducir técnicas innovadoras (subastas electrónicas, sistemas dinámicos de adquisición).

Alrededor del 18 % de todos los contratos publicados en TED son de un importe inferior al umbral de 125 000 EUR, y el 30 % de los contratos de autoridades del ámbito subcentral se sitúan por debajo de los 193 000 EUR. Hecho aún más significativo, el 70 % de todos los contratos de obras se sitúan por debajo del umbral correspondiente a los mismos (esto es, 4,85 millones EUR). Estas constataciones indican posiblemente que los compradores siguen los procedimientos de la UE voluntariamente o que agregan contratos, en particular de obras, cuyo valor combinado rebasa los umbrales.

El tradicional procedimiento abierto de licitación sigue siendo el más frecuentemente utilizado. En los cinco últimos años, alrededor del 73 % de todos los anuncios de adjudicación de contratos publicados en el DOUE lo eran dentro de un procedimiento abierto. Sin embargo, ello equivale solo al 52 % del valor total publicado, ya que el procedimiento abierto se empleó sobre todo en el caso de los contratos de menos valor. El segundo procedimiento más empleado es el restringido, que se usa en relación con contratos de mucho más valor. Al procedimiento restringido corresponde el 9 % de los anuncios de adjudicación, pero el 23 %, sin embargo, del valor de todos los contratos adjudicados. La diferencia entre los dos procedimientos la ilustra la magnitud media del contrato: 8,2 millones EUR en el caso del restringido frente a 2,1 millones EUR en el caso del abierto. Al procedimiento negociado con publicación, al que solo pueden recurrir libremente las entidades que operan en los sectores especiales, corresponde el 8 % de los anuncios de adjudicación de contratos y el 14 % del valor. Los datos de los cinco últimos años muestran un recurso creciente al diálogo competitivo desde que se introdujo, con ocasión de la última revisión de las Directivas en 2004.

Gráfico 4: Utilización de los procedimientos (2006-2010)



Aunque este procedimiento es el que menos se emplea, con un porcentaje inferior al 1 %, los valores totales en juego son significativamente más elevados –hasta el 8,6 % del valor total de los contratos adjudicados en 2010 (5,2 % en 2009), con un valor medio por contrato de 40 millones EUR–.

Este cuadro general se caracteriza, no obstante, por amplias variaciones entre los Estados miembros. Francia,

Polonia y Alemania adjudicaron la mitad de todos los contratos publicados en 2006-2010, en tanto que el Reino Unido, Francia y España adjudicaron la mitad del valor de todos los contratos.

El 80 % de todos los contratos de obras se adjudicaron con arreglo al procedimiento abierto, frente al 78 % de los de suministros y el 68 % de los de servicios.

El procedimiento restringido parece utilizarse para los contratos de obras de mayor importe. Aunque solo el 15 % de los procedimientos restringidos se refieren a contratos de obras, estos representan casi la mitad del valor de los contratos en relación con los cuales se emplea ese procedimiento.

El procedimiento negociado se utiliza mucho menos, en todas las categorías de forma general, tanto en términos de valor como de frecuencia (el número de anuncios de adjudicación de contratos oscila entre el 14 % en el caso de las obras y el 57 % en el de los servicios, en tanto que el valor oscila entre el 26 % en el caso de los suministros y el 43 % en el de los servicios).

El diálogo competitivo se emplea principalmente en relación con los servicios (67 % en valor) y, en menor medida, para los contratos de obras (el 29 % del valor de todos los contratos adjudicados con arreglo al diálogo competitivo).

En 2010, veintisiete países habían adoptado disposiciones legales para posibilitar el uso de un sistema dinámico de adquisición. No obstante, el hecho de que diez de ellos hayan añadido disposiciones complementarias para aclarar el marco conceptual, las diferentes fases y el alcance de un sistema dinámico de adquisición, muestra posiblemente que las disposiciones iniciales sobre tal sistema no eran suficientemente claras. Hasta ahora, el uso real de ese procedimiento ha sido insignificante y, en la mayoría de los casos, parece dejar patente una mala comprensión de las disposiciones.

5. COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LOS MERCADOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA UE

Se preveía que una mayor transparencia intensificaría la competencia por los contratos públicos. Los anuncios de adjudicación de contratos publicados en TED registran el número de ofertas presentadas. Estos números pueden tomarse como indicadores de la intensidad de la competencia. Y si la competencia es más intensa, cabe esperar que los resultados del proceso de contratación pública sean mejores.

La mayor parte de las licitaciones publicadas en la UE reciben entre 4 y 6 ofertas, con una media de 5,4 ofertas. Una de cada cinco licitaciones recibe solo una oferta. Las medias correspondientes a los procedimientos abierto y restringido son más altas, lo que indica que estos atraen más competencia que los procedimientos negociados. Se constata, asimismo, que los acuerdos marco y las adquisiciones conjuntas atraen más ofertas.

Existen también grandes diferencias entre los Estados miembros. El número de ofertas recibidas varía enormemente entre categorías de países. En tanto que la categoría más alta recibe una media de 8 o más ofertas por cada licitación, la categoría más baja recibe solo 3 o menos. Estas grandes diferencias en el grado de competencia podrían afectar significativamente a los resultados de los procedimientos de contratación pública.

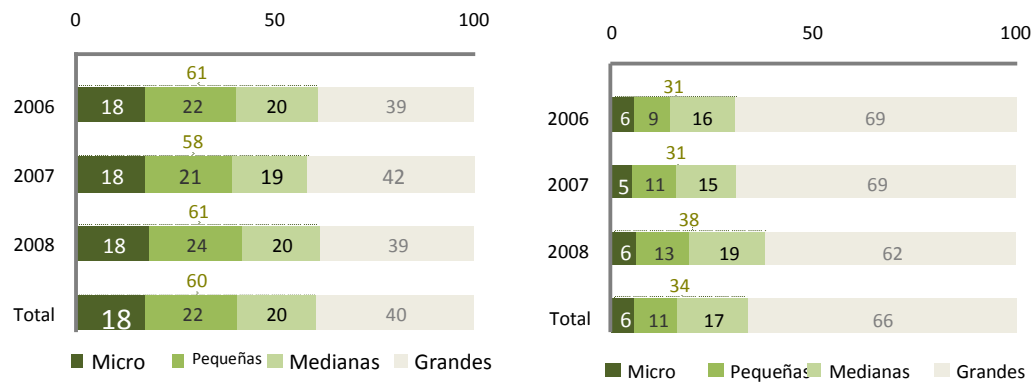
5.1. Participación y resultados favorables de las PYME

Entre 2006 y 2008, las PYME se llevaron el 60 % de los contratos sujetos a lo dispuesto en las Directivas. El valor total de los contratos públicos adjudicados a PYME, en esos tres años, giraba en torno al 34 % del total. Estas cifras comprenden únicamente los contratos adjudicados directamente a PYME y no incluyen el valor de los subcontratos, que podría ser considerable. Los datos de que se dispone sugieren que alrededor del 8 % de los contratos publicados son objeto de subcontratación.

Gráfico 5: Obtención de contratos de valor superior a los umbrales por las PYME

Por número de contratos

Por valor de los contratos



El valor mediano de los anuncios de adjudicación de contratos publicados en TED se situaba ligeramente por debajo de los 400 000 EUR, en tanto que el valor habitual de cada lote o contrato giraba en torno a los 85 000 EUR. Los contratos de esta envergadura parecen estar fácilmente al alcance de las PYME.

Los interesados consideran comúnmente que la división en lotes de las licitaciones es uno de los instrumentos más importantes que ayuda a las PYME a acceder a los contratos públicos. Muchos poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras hacen uso de esta posibilidad: entre 2006 y 2008, el 27 % de los anuncios de adjudicación de contratos indicaban dos o más adjudicatarios. El número de lotes publicados entre 2006 y 2008 se incrementó en casi un 47 %, superando con creces el aumento del número de anuncios de adjudicación de contrato (42 %). Cada anuncio de adjudicación de contrato publicado en ese mismo período mencionaba una media de 2,7 adjudicatarios.

5.2. Sectores especiales

En torno a una quinta parte de los contratos públicos anunciados a nivel de la UE procede de los operadores de servicios públicos (sectores especiales). Los operadores de estos sectores quedaron sujetos al régimen de contratación pública por considerarse que, al gozar de un monopolio o de derechos especiales y exclusivos, carecen presuntamente de los incentivos necesarios para actuar con eficiencia al celebrar contratos. En consecuencia, corren el riesgo de mostrar preferencia al otorgar los contratos y no ofrecer a los proveedores extranjeros la oportunidad de competir por sus pedidos.

Dado que el fundamento de la Directiva sobre contratación pública en los sectores especiales reside en la inexistencia de una disciplina inducida por la competencia que promueva una contratación eficiente y competitiva, la evaluación examinó si los sectores especiales están ahora más expuestos a la competencia que antes. Con ocasión de la modificación legislativa de 2004, las autoridades de la UE llegaron a la conclusión de que la liberalización del sector de telecomunicaciones y su apertura a la competencia eran suficientes para justificar su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/17/CE.

A la hora de evaluar la evolución de las circunstancias, son relevantes diversos factores: el grado de liberalización y privatización, el nivel de competencia y la eficacia de la normativa. La competencia en un sector se evalúa en términos muy amplios, teniendo en cuenta el número de competidores, el grado de concentración y las barreras para entrar en los mercados afectados, y el grado de cambio de operador por parte de los clientes.

La UE ha adoptado una normativa significativa con el objeto de liberalizar el acceso al mercado en cuatro sectores cubiertos por la Directiva: la electricidad, el gas, los servicios

postales y la prospección de petróleo y gas natural. La actividad legislativa de la UE ha sido menos intensa en lo tocante a la liberalización del acceso en los sectores ferroviario, de otros transportes terrestres (autobús) y portuario, y no ha habido ninguna, o casi ninguna, intervención directa en los ámbitos del agua, la industria del calor o los aeropuertos. La liberalización del transporte aéreo y los servicios de asistencia en tierra ha intensificado la presión de la competencia sobre ciertas operaciones aeroportuarias. En algunos sectores, la competencia se basa en los contratos públicos otorgados con arreglo a legislación específica de la UE en el ámbito del transporte.

Los avances en el frente legal o reglamentario no se han reflejado en una presión competitiva sostenida o efectiva sobre los operadores históricos en los mercados en los que el acceso no está restringido. En muchos de los sectores especiales, siguen observándose elevados niveles de concentración del mercado o una endeble competencia. Las condiciones no han evolucionado hasta el punto de que pueda considerarse que la competencia es suficientemente fuerte en todo un sector para permitir su exclusión del ámbito de la Directiva sobre contratación pública en los sectores especiales. Una posible excepción es el sector de prospección de petróleo, en el que los mercados son de dimensión mundial.

Por otra parte, las diferencias entre Estados miembros en el grado de liberalización y competencia efectiva son tan amplias que impiden extraer ninguna conclusión a escala de la UE. De forma general, el fundamento en el que se basa la Directiva parece seguir siendo válido, si bien pueden justificarse exenciones concretas de lo dispuesto en ella partiendo de un análisis en profundidad e individualizado de cada sector, desglosado por actividades o mercados de productos pertinentes y mercados geográficos pertinentes.

El artículo 30 de la Directiva relativa a los sectores especiales ofrece una solución para eximir a determinados sectores de un mercado de la aplicación de las normas sobre contratos públicos de la UE, siempre que se haya llevado a cabo una liberalización legal y que haya surgido, además, una competencia significativa. Hasta la fecha, se han recibido veinticuatro solicitudes procedentes de diez Estados miembros y que se referían al sector postal o energético. Dos de ellas están todavía en fase de examen, tres han sido retiradas y se han adoptado diecisiete decisiones (diez positivas, tres negativas y cuatro mixtas).

6. CONTRATACIÓN PÚBLICA TRANSFRONTERIZA

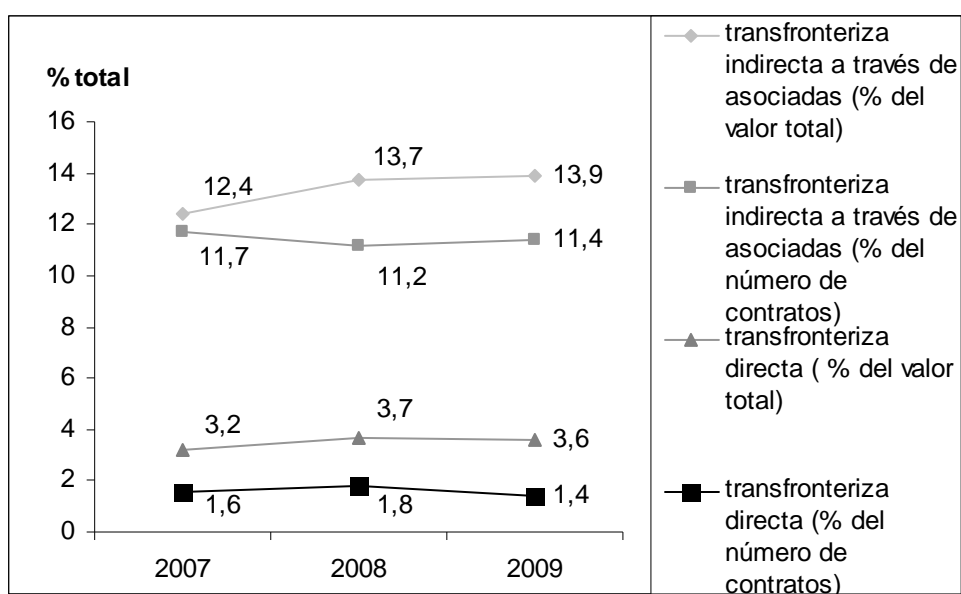
La penetración de las importaciones en el sector público sigue siendo sensiblemente menor que en el sector privado. En 2005, la penetración de las importaciones en el sector público era del 7,5 %, frente a un 19,1 % en el sector privado. Durante el período 1995-2005, la brecha entre una y otra tasa de penetración se ha reducido ligeramente.

El bajo nivel de penetración de las importaciones en el sector público puede explicarse en gran parte por la naturaleza de los bienes y servicios que este consume. La Administración pública, la educación, y los servicios sanitarios y sociales representan más del 60 % del gasto del sector público (25,3 %, 14,3 % y 21,2 %, respectivamente, en 2005). La penetración de las importaciones en estos sectores es prácticamente nula (0,1 %).

En los mercados de contratos públicos en los que se centra específicamente la legislación de la UE en este ámbito, solo una pequeña proporción de los contratos se adjudica a empresas procedentes de otro Estado miembro. La contratación pública transfronteriza directa representa el 1,6 % de las adjudicaciones o el 3,5 %, aproximadamente, del valor total de los contratos adjudicados que se publicaron en TED entre 2006 y 2009.

No obstante, paralelamente a la contratación transfronteriza directa, existe un volumen considerable de contratación transfronteriza indirecta. Por ejemplo, las empresas pueden presentar una oferta para ganar un contrato a través de empresas asociadas o filiales extranjeras. A esta vía correspondía el 11,4 % de las adjudicaciones publicadas en TED y el 13,4 % del valor entre 2006 y 2009.

Gráfico 6: Contratación pública transfronteriza (2007 – 2009)



Los distribuidores o agentes locales también pueden importar bienes con el fin de suministrarlos a un poder adjudicador o una entidad adjudicadora. Esta forma de distribución mayorista representa el 13 % de los contratos adjudicados, tanto por número como por valor. Finalmente, los licitadores extranjeros pueden presentar ofertas en consorcio con empresas locales o a través de subcontratistas, si bien, en la práctica, no parece recurrirse mucho a esta forma de contratación transfronteriza.

Mientras que, en el período 2007-2009, la proporción de los contratos transfronterizos directos, en valor, representa el 7 % en el caso de los suministros, y tan solo el 2 % en el caso de las obras o los servicios, los contratos transfronterizos indirectos, a través de empresas asociadas, constituyen el 25 % del valor total de los contratos de suministros, el 6 % de los de obras y el 14 % de los de servicios. Parece claro que los que más tienden a ser objeto de comercio transfronterizo son los suministros.

El análisis de las distancias medias entre compradores y vendedores confirma que lo habitual en la contratación pública son las distancias geográficas relativamente pequeñas. La distancia media entre comprador y proveedor es de 102 km. en el caso de los contratos de obras, de 123 km. en el de los contratos de servicios y de 232 km. en el de los contratos de suministros. Estas distancias parecen también estar vinculadas al tamaño

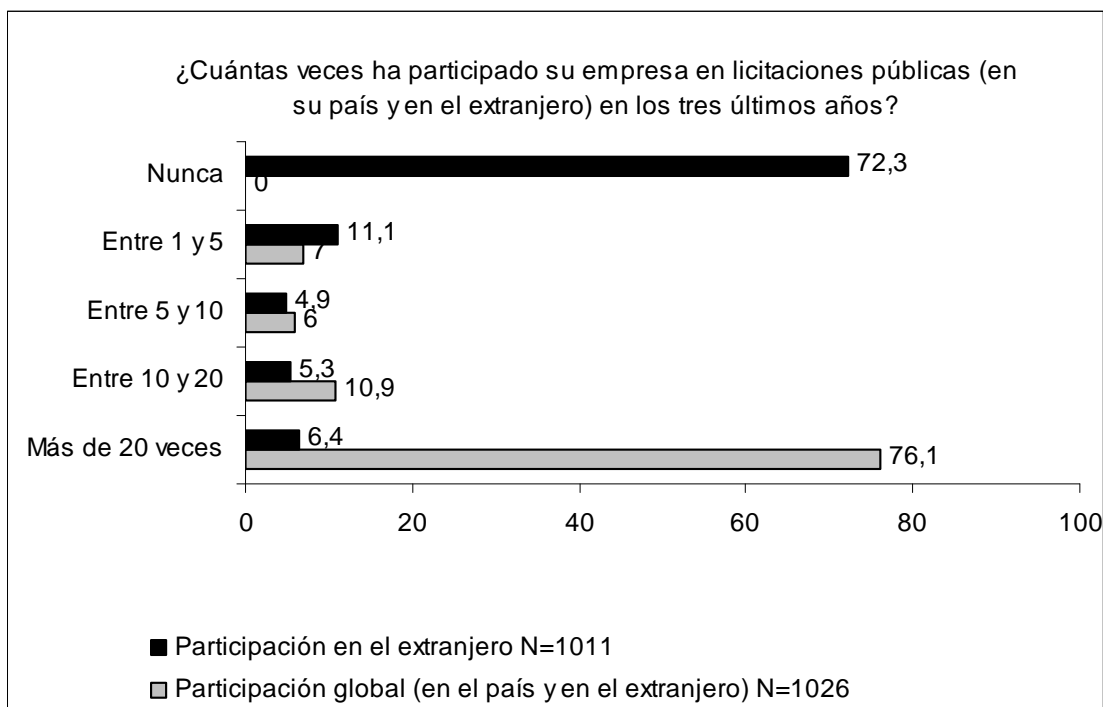
de los mercados nacionales: cuanto más pequeño es el país menor es la distancia entre el poder adjudicador y el adjudicatario. Por ejemplo, la distancia media entre comprador y proveedor es de 60 km. en Bélgica, de 170 km. en Polonia y de 190 km. en Francia.

Las dos Directivas sobre contratación pública dividen los servicios en dos categorías (A y B) en función de su supuesta capacidad para ser comercializados. Los dieciséis servicios que conforman la categoría A, y que se supone que son más aptos para la contratación pública transfronteriza, están sujetos a los procedimientos completos, al igual que los contratos de obras o suministros, en tanto que los once de la categoría B, que se supone que son menos comercializables, están sujetos a un régimen simplificado. Puesto que deben presentarse anuncios de adjudicación de contrato en relación con ambas categorías, es posible comprobar si la contratación transfronteriza (tanto directa como indirecta, a través de empresas asociadas) es sensiblemente mayor para los servicios de categoría A que para los de la categoría B. Pese a ciertas limitaciones en los datos, los contratos de la categoría A parecen representar un porcentaje mayor de la contratación transfronteriza (el 2,8 % de la directa y el 16,2 % de la indirecta, en valor), que los de la categoría B (el 1,2 % y el 12,1 %, respectivamente). Con todo, algunos servicios de la categoría B arrojan resultados superiores a la media en comparación con los servicios de la categoría A. Por ejemplo, el 21,2 % del valor total de los contratos de servicios jurídicos se adjudicó directamente en otro país, frente a una media del 2,8 % para los servicios de la categoría A. El valor de los contratos adjudicados indirectamente en otro país representa el 39,1 % del total de servicios de hostelería y restaurantes, frente a una media de contratación transfronteriza indirecta del 16,2 % para los servicios de la categoría A. Estas constataciones sugieren que, en lo que respecta a algunos sectores, la distinción entre comercializable y no comercializable es hasta cierto punto arbitraria.

Se observan importantes diferencias entre Estados miembros en el nivel de contratación pública transfronteriza. La mayoría de los países tienen un porcentaje de contratación transfronteriza próximo a la media, pero en algunos (sobre todo los de menores dimensiones), el porcentaje medio de contratación transfronteriza directa oscila entre el 5 y el 15 %, mientras que en Chipre, Luxemburgo, Malta y Eslovaquia, el valor de los contratos públicos transfronterizos directos supera el 15 %. En ciertos Estados miembros, los contratos públicos transfronterizos indirectos, en valor, representan más del 25 % (p.ej., Bélgica, República Checa y Suecia).

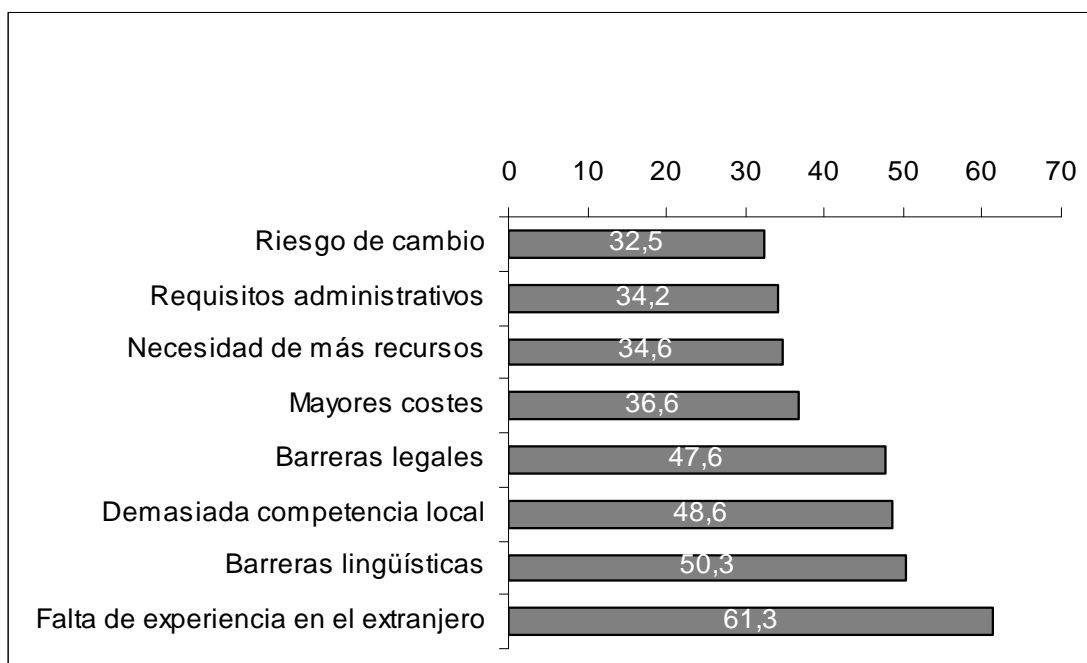
Las empresas se muestran claramente reacias a presentar ofertas transfronterizas. En una reciente encuesta a gran escala, alrededor del 73 % de las empresas que, por lo demás, tienen una participación activa en el ámbito de la contratación pública, declararon no haber presentado ninguna oferta transfronteriza en los tres últimos años. Entre los principales motivos aducidos cabe citar las barreras lingüísticas y la falta de familiarización con los requisitos formales o su complejidad.

Gráfico 7: Participación en licitaciones transfronterizas



Aunque estas cifras relativas a la penetración de las importaciones en lo que respecta a los contratos públicos superiores a los umbrales suponen una mejoría frente a la situación observada en 1987 y en 1996, también evidencian que, en muchos sectores, no se ha aprovechado todo el potencial de la contratación pública transfronteriza.

Gráfico 8: Motivos de que no se presenten ofertas transfronterizas



7. EFICIENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS EN TÉRMINOS DE TIEMPO Y COSTES

Una preocupación omnipresente al diseñar los procedimientos de contratación pública son los costes, la complejidad y la duración. El tiempo normal que transcurre entre el envío de la convocatoria de licitación y la adjudicación es, sea cual sea el procedimiento, de 108 días, pero la diferencia entre los poderes adjudicadores más rápidos y los más lentos es de, aproximadamente, 180 días. Esta diferencia es muy significativa e incidirá inevitablemente en la eficiencia y el coste de los procedimientos de contratación.

Mientras que el plazo para la publicación de los anuncios de licitación lo prescribe la normativa de la UE y es poco flexible, el tiempo que se toman los poderes adjudicadores para otorgar el contrato no depende sino de ellos. El tiempo necesario para completar estas etapas varía considerablemente en función de los procedimientos, las técnicas y los países. En promedio, el tiempo necesario para adjudicar un contrato gira en torno a los 58 días, pudiendo ser de 45 días cuando se trata de contratos simples otorgados al precio más bajo, o de hasta 245 días si se trata de un complejo procedimiento de diálogo competitivo. La duración del procedimiento de diálogo competitivo puede explicarse, en gran parte, por la naturaleza compleja de los proyectos para los cuales está pensado ese procedimiento.

El procedimiento restringido, el segundo más utilizado después del abierto, lleva normalmente 160 días hasta la adjudicación, que es mucho más de lo que suele requerir habitualmente el procedimiento abierto (53 días hasta la adjudicación). La duración del procedimiento restringido puede explicarse por el hecho de que también él se utiliza sobre todo para los contratos de elevado importe y más complejos.

Puede observarse una variación significativa, en términos de costes por días-persona (es decir, tiempo dedicado efectivamente a llevar a cabo el procedimiento, por oposición a la duración antes indicada de los procedimientos), entre los Estados miembros y los procedimientos o técnicas. En tanto que, para los Estados miembros, la media global es de 38 días, que incluye el tiempo invertido tanto por las autoridades como por el adjudicatario, la diferencia entre el país más rápido y el más lento es aproximadamente de 71 días-persona.

Los procedimientos restringidos son los más onerosos para los poderes adjudicadores, seguidos por los negociados. En lo que se refiere a las «técnicas», los contratos marco tienen un coste por contrato relativamente bajo en comparación con otras formas de contratación. Los contratos marco suponen un ahorro tanto para las autoridades como para las empresas, lo cual ha contribuido probablemente a su aceptación.

Con arreglo a la evaluación, el coste medio de llevar a cabo cada procedimiento es de unos 28 000 EUR. En gran medida, este coste puede considerarse el precio a pagar por el mantenimiento de la competencia en el mercado de los contratos públicos. El 75 % de la cifra total corresponde al coste en que incurren los proveedores para preparar la oferta. Esta cifra se dividirá entre los 5,4 licitadores que se registran, por término medio, por cada licitación. Puede suponerse que estos costes se incorporarán a largo plazo a los precios de las ofertas o a los márgenes de los adjudicatarios.

El coste del proceso de contratación pública puede representar un porcentaje bastante alto del valor total de un contrato, en particular, en el extremo inferior de la escala. En el umbral más bajo de las Directivas, esto es, 125 000 EUR, los costes totales pueden representar entre el 18 y el 29 % del valor del contrato. En el valor mediano de los

contratos, 390 000 EUR, los costes alcanzan entre el 6 y el 9 %. Aunque el coste soportado por cada participante es inferior a ese total (aproximadamente una sexta parte), estos porcentajes son considerables. No obstante, en estas constataciones influye el hecho de que muchos de los contratos publicados se sitúan muy por debajo de los umbrales.

El coste total que supone para la sociedad la contratación de los bienes y servicios a los que se aplican las Directivas se estima en unos 5 260 millones EUR por año (para el EEE-30 en 2009), que equivale a menos del 1,3 % del valor de las licitaciones publicadas (por la EU-27) en el mismo período (esto es, 420 000 millones EUR). Esta estimación engloba la totalidad del coste soportado durante el proceso completo de contratación, es decir, desde la fase previa y pasando por la preparación de las ofertas por todos los licitadores participantes y la selección del adjudicatario, e incluye el coste de posible litigios.

En gran parte, este coste debería sufragarse con independencia de que existan o no las Directivas. Por ello, de derogarse estas últimas, esta cifra global no quedaría reducida a cero. Los contratos públicos otorgados por debajo de los umbrales de la UE, al igual que los privados, llevan asociados unos costes. De hecho, el coste adicional que imponen las disposiciones de las Directivas es, con toda probabilidad, relativamente limitado, tal como se señaló en una evaluación anterior de las Directivas sobre contratación pública realizada en 2006. Según esa evaluación, el coste adicional que supone el cumplimiento de las Directivas de la UE, en comparación con los contratos públicos nacionales inferiores a los umbrales, equivale al 0,2 % del valor total de los contratos para los compradores públicos, más un 0,2 % para los proveedores –esto es, aproximadamente 1 680 millones EUR en 2009–.

Al comparar la contratación pública con la del sector privado, las empresas estiman que la segunda requiere menos tiempo y es más barata. La eficiencia de la contratación del sector privado también recibe una puntuación más alta que la contratación pública. Sin embargo, las adquisiciones del sector privado se consideran menos competitivas y también menos justas o transparentes, y se basan más en un juego de relaciones. El 40 % de las empresas señalan que la contratación pública realizada con arreglo al procedimiento abierto es más o mucho más transparente que las adquisiciones privadas, y un 35 % afirma lo mismo refiriéndose al procedimiento restringido. Asimismo, las empresas indican que la contratación pública es más justa que la privada (el 33 % en lo que respecta al procedimiento abierto y el 34 % en lo tocante al restrictivo).

La evaluación revela fluctuaciones sumamente amplias entre Estados miembros en relación con el coste y el tiempo que supone el desarrollo de un procedimiento. Los que arrojan los peores resultados necesitan varias veces más tiempo que los que obtienen los mejores resultados. Ello lleva pensar que, si bien las Directivas sustentan una práctica relativamente eficiente de contratación pública, en algunos Estados miembros aún se puede mejorar considerablemente la eficiencia de la gestión de los contratos públicos.

8. IMPACTO SOBRE LOS RESULTADOS

La lógica económica en la que se fundamentaron las Directivas era que la transparencia generaría competencia, lo que llevaría a un ahorro de costes o precios más bajos. La

evaluación concluye que las Directivas sobre contratación pública han fomentado la apertura y la transparencia, lo cual ha originado una intensificación de la competencia, lo cual, a su vez, se ha traducido en un ahorro de costes.

Según un nuevo análisis econométrico realizado en el contexto de la evaluación, incluso un aumento elemental de la transparencia o apertura puede reportar un ahorro tangible. La publicación de un anuncio de licitación da lugar a un ahorro del 1,2 % en comparación con los contratos con respecto a los cuales no se publica ni un anuncio de licitación ni un anuncio de información previa. La utilización del procedimiento abierto lleva aparejado un ahorro adicional del 2,6 %. Sobre la base de estas conclusiones, un poder adjudicador que publica una convocatoria de licitación y recurre a un procedimiento abierto puede esperar obtener un beneficio total equivalente a un ahorro del 3,8 % sobre el valor final del contrato. En el caso del procedimiento restringido, el ahorro correspondiente es menor, situándose en torno al 2,5 %.

El ahorro ligado al aumento de la competencia tiende a ser más alto cuando se trata de servicios y obras. Cuanta más competencia consiguen movilizar los procedimientos en esos mercados, mayor es el ahorro que puede obtenerse.

El ahorro determinado coincide con las anteriores estimaciones del ahorro generado por las Directivas sobre contratos públicos. La Comisión había estimado previamente que los precios globales de los procedimientos anunciados a escala de la UE eran entre un 2,5 y un 10 % más bajos que los previstos inicialmente por los poderes adjudicadores. Un ahorro presupuestario de esta magnitud puede llegar a representar importes considerables. Partiendo de un ahorro estimado del 5 % realizado sobre los 420 000 millones EUR de contratos públicos que se publican a escala de la UE, se obtendría un ahorro o una inversión pública adicional de más de 20 000 millones EUR. Ello podría generar un aumento del empleo y del PIB de entre un 0,08 y un 0,12 % al cabo de una década (160-240 000 empleos). Si se realizara el mismo ahorro en todos los contratos públicos, los beneficios serían proporcionalmente mayores (0,5 % para el PIB y el empleo)².

La contratación pública no se limita a intentar obtener el precio más bajo por contrato. Las consideraciones cualitativas y otras consideraciones de resultados, entre ellas la contribución a otros objetivos de política pública, pueden integrarse en el proceso de contratación. En general, los poderes adjudicadores no se concentran en el precio más bajo sino que buscan la oferta económicamente más ventajosa en conjunto, teniendo en cuenta la calidad o el coste del ciclo de vida. En efecto, el 70 % de todos los anuncios de licitación (y cerca del 80 % en términos de valor) recurren al criterio de la oferta económicamente más ventajosa y no al precio más bajo. El precio más bajo se utiliza más frecuentemente para los contratos de menor envergadura y los procedimientos menos complicados. La evaluación constata igualmente que la integración de exigencias ecológicas o de responsabilidad social en el pliego de condiciones de los contratos es una manera eficaz de lograr que el resultado de la contratación (es decir, la oferta seleccionada) incorpore estas características.

² Véase L. Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*. *Economic Papers* 389, 2009.

9. CONCLUSIONES

Esta evaluación pretende responder a una serie de preguntas fundamentales a fin de determinar hasta qué punto las Directivas sobre contratación pública han alcanzado sus objetivos, a saber: si esos objetivos siguen siendo pertinentes a la luz de la evolución de las condiciones del mercado y las preferencias políticas, y qué posibles mejoras cabe identificar en la relación coste-beneficio.

9.1. Eficacia

La evaluación concluye que las Directivas han aportado una mayor transparencia, la cual ha venido acompañada por una intensificación de la competencia. Las Directivas han conseguido un ahorro cuantificable mediante la obtención de precios más bajos, así como una probable mejora cualitativa que no es fácil de valorar.

La contratación transfronteriza directa no ha aumentado tanto como se preveía, si bien es común en los Estados miembros de menores dimensiones. Muchos operadores económicos aún se ven disuadidos de competir por un contrato en otros Estados miembros debido a una combinación de factores competitivos, estructurales y legales o administrativos. Las garantías legales que establecen las Directivas son posiblemente una condición indispensable, pero no suficiente para erradicar las barreras a la participación transfronteriza en los mercados de contratación pública.

La evaluación ha puesto de manifiesto también que las diferencias en la implementación y aplicación de las Directivas han conducido a resultados distintos en los diversos Estados miembros. El tiempo necesario para completar las etapas de los procedimientos y el coste soportado por los compradores públicos varían considerablemente entre los Estados miembros.

9.2. Pertinencia

¿Siguen siendo pertinentes los objetivos de las Directivas? La presión presupuestaria y el continuo énfasis puesto en la rentabilidad indican que los objetivos siguen siendo adecuados. El mayor uso de la agregación, ya sea a través de las centrales de compras o de la difusión de los contratos marco, ha llevado a una contratación pública cada vez más compleja y profesional. Ninguna de las conclusiones de la evaluación permite pensar que los objetivos iniciales, que consisten en suprimir las trabas legales y administrativas que dificultan la participación en licitaciones transfronterizas, asegurar la igualdad de trato y no dejar margen para la discriminación en las adquisiciones promoviendo la transparencia, no son ya pertinentes. Aunque se han registrado avances, aún parecen subsistir ciertos factores que impiden hacer extensivo al conjunto de contratos públicos todo el impacto del mercado único.

9.3. Eficiencia

Según la evaluación, el ahorro generado por las Directivas de la UE sobre contratación pública supera con creces los costes que supone para los compradores públicos y los proveedores el llevar a cabo los correspondientes procedimientos. Los resultados positivos del análisis coste-beneficio serían casi sin ninguna duda más favorables aún si se tienen en cuenta las mejoras cualitativas.

No obstante, esta valoración por lo general positiva debe matizarse con ciertas inquietudes que despiertan aspectos concretos del funcionamiento del régimen de

contratación pública de la UE. La evaluación sugiere que, en algunas circunstancias, los costes de llevar a cabo los procedimientos regulados podrían ser desproporcionados con respecto a los beneficios previstos. Asimismo, puede haber situaciones en las que determinados aspectos de la normativa conllevan consecuencias no deseadas para la economía en general, en particular, el riesgo de cierre y concentración del mercado si se utilizan contratos marco o a largo plazo.

Las disparidades entre Estados miembros en lo que respecta al tiempo necesario para finalizar los procedimientos y los costes soportados por los compradores públicos sugieren que existe, en el marco de las Directivas, un margen considerable para reducir el coste de la administración de los contratos públicos en muchos Estados miembros, ajustando su práctica a la de los Estados miembros más eficientes.

9.4. Coherencia con otras políticas

Las Directivas de la UE sobre contratación pública permiten a los poderes adjudicadores tener en cuenta una serie de consideraciones relativas a otras políticas al definir el resultado al que aspiran cuando otorgan un contrato, sin perjuicio de ciertas salvaguardas destinadas a evitar que se impongan restricciones arbitrarias o injustificadas a los proveedores potenciales. Los poderes adjudicadores deben, por ejemplo, definir criterios de adjudicación que se atengan a las normas de la UE sobre ayudas estatales.

Haciendo uso de esta posibilidad, la mayoría de los Estados miembros han adoptado planes de acción nacionales para la contratación pública ecológica, que con frecuencia indican objetivos en relación con las categorías prioritarias de productos definidas por la Comisión. Los Estados miembros se han centrado en la contratación ecológica (por ejemplo, imponiendo los criterios de contratación pública ecológica de la UE y basando el cálculo de costes en el ciclo de vida), y son menos los que se han esforzado por definir políticas en pro de una contratación pública socialmente responsable o de la innovación.

No existe apenas ningún mecanismo establecido de seguimiento o evaluación formal, lo que dificulta la formulación de conclusiones rotundas sobre la eficacia de esas políticas a la hora de reorientar el gasto público hacia soluciones más sostenibles. No obstante, se observa que la mayoría de los poderes adjudicadores intentan comprar productos ecológicos, cuando es posible. Los poderes adjudicadores promueven igualmente una contratación más responsable desde el punto de vista social y soluciones más innovadoras, si bien cuentan con menos experiencia en lo que hace a la integración de estos objetivos en su práctica de contratación.

Los encuestados expresaron el temor de que la imposición de requisitos nacionales dispares en materia social o medioambiental dentro de la UE, o la exigencia de certificados y distintivos diferentes, pudieran obstaculizar la participación transfronteriza en procedimientos de contratación pública.