



# FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO

## CONTRATACIÓN PÚBLICA

### 1. INTRODUCCIÓN

Cada año en la UE, los organismos públicos gastan alrededor del 14 % del PIB en contratación pública, lo que equivale a más de 1,9 billones EUR<sup>1</sup>. La contratación pública reviste una clara importancia para la competitividad por su magnitud, especialmente en sectores como los de la energía, el transporte, la defensa, la informática y los servicios de salud, puesto que el sector público es una fuente esencial de la demanda.

Contar con un sistema de contratación pública eficiente es crucial para solucionar muchas de las grandes dificultades a que se enfrenta la UE, entre las que se incluyen el crecimiento y el empleo, la disciplina fiscal, la modernización de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la colusión, el acceso de las pymes al mercado, la confianza de los ciudadanos en los organismos públicos y la democracia, así como la innovación y el crecimiento sostenible ecológica y socialmente.

El gasto y la inversión productivos de los recursos públicos son un instrumento decisivo para restablecer el crecimiento económico, especialmente en tiempos de restricción de los presupuestos de los

---

<sup>1</sup> Esta estimación, que es la más reciente, no incluye el gasto de las empresas de servicios públicos. Estimaciones anteriores que sí incluyen tales servicios sitúan ese porcentaje en torno al 19 % del PIB de la UE, es decir, unos 2,3 billones EUR.

poderes ejecutivos. Desde el punto de vista de los Estados miembros, la contratación pública es un medio principal para ejecutar políticas gubernamentales y cumplir objetivos estratégicos nacionales. Los mercados de contratación pública que funcionan adecuadamente incrementan la competitividad nacional ya que mejoran las cuentas públicas, las inversiones (p. ej., infraestructuras) y la calidad de los servicios (p. ej., la administración electrónica).

Los contratos públicos a nivel la UE que superan los mínimos fijados por el Derecho de la UE<sup>2</sup> deben ser publicados en toda la Unión en la plataforma TED<sup>3</sup> (Tenders Electronic Daily); el objetivo es integrar los mercados de contratación pública de la UE, mejorar la competencia e incrementar la relación calidad-precio del gasto público. En 2015, se publicaron en toda la UE convocatorias de licitación por un importe total de 450 000 millones EUR.

### 2. DIFICULTADES PRINCIPALES

El refuerzo de la contratación pública es una parte esencial de la actuación de los poderes públicos orientada a crear una

---

<sup>2</sup> El Derecho de la UE establece normas mínimas armonizadas para aquellos contratos cuyo importe estimado supere una determinada cantidad; dichos importes se pueden consultar en la dirección siguiente: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

sociedad más equitativa basada en la igualdad de oportunidades, el crecimiento económico sostenible y una participación amplia en el mercado. Al mismo tiempo, un sistema de contratación pública eficiente puede contribuir en gran medida a la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En el marco normativo actual de la UE, la evaluación de la calidad y la eficacia de los sistemas de contratación pública de los Estados miembros es una herramienta básica para determinar sus puntos débiles y fuertes.

Ello permite, a su vez, adoptar estrategias y medidas correctoras. La contratación pública moderna se basa en algunos principios elementales:

- mejor relación calidad-precio: entrega de los suministros, obras o servicios de forma económica, eficiente y eficaz;
- transparencia: debe poder accederse a la información relativa a los procedimientos de contratación pública de forma sencilla, comprensible y oportuna;
- equidad: los procedimientos de contratación pública deben ser imparciales y garantizar la igualdad de trato de todos los candidatos;
- buena administración: la contratación pública no debe considerarse solo un proceso administrativo, sino una oportunidad para alcanzar ciertos objetivos sociales mediante un empleo inteligente del gasto público, lo que puede desembocar en una mejora de la confianza en la Administración, del medioambiente, de la sociedad o de la innovación.

Resulta fundamental disponer de datos de calidad sobre la contratación pública para posibilitar análisis que lleven a la elaboración de medidas adecuadas y soluciones estratégicas. Si se contase con datos sobre contratación pública mejores y de más fácil acceso para todas

las partes interesadas, se podría atraer el interés de la comunidad investigadora sobre esta cuestión (lo que podría dar lugar a ideas nuevas sobre cómo resolver ciertas deficiencias) y optimizar la interacción con la sociedad en general (aumentar la confianza y generar presión pública para mejorar la eficiencia de los sistemas de contratación pública).

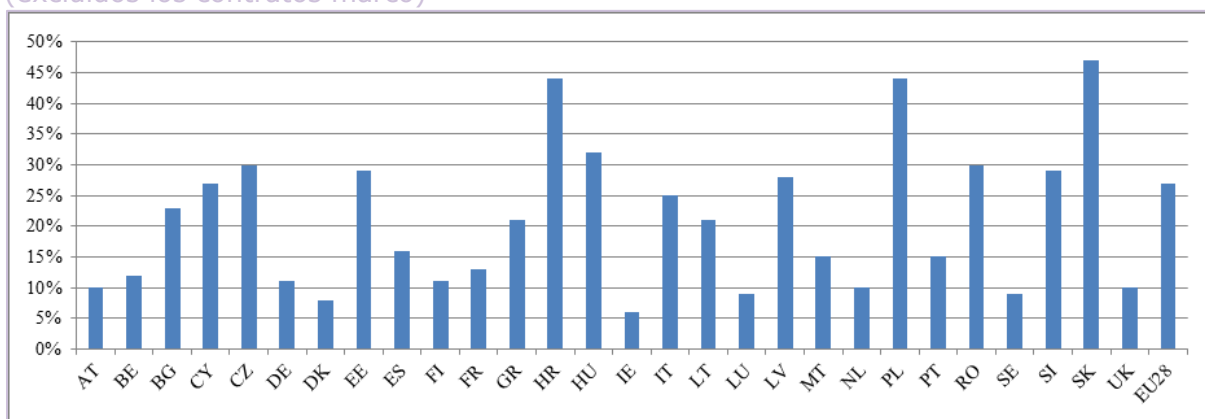
## **Mejor relación calidad-precio**

### **2.1. Competencia en la contratación pública**

Los anuncios de adjudicación de contratos publicados en la TED llevan aparejado un registro del número de ofertas presentadas; se trata de un indicador importante del nivel de competencia en los mercados de contratación pública. La competencia entre los licitadores por conseguir contratos públicos es una de las principales formas de alcanzar el objetivo final de la política de contratación pública, es decir, la mejor relación calidad-precio. Entre 2006 y 2016, el número de licitaciones en las que solo se ha presentado una oferta ha aumentado del 14 % al 29 %, lo que indica que el proceso competitivo ha desaparecido o se está deteriorando; en general, a las empresas les resulta más difícil acceder a los mercados de contratación pública.

Entre 2006 y 2016 a nivel de la UE-28, en un 27 % de las licitaciones solo se presentó una oferta. Los porcentajes más elevados se dieron en los nuevos Estados miembros. En Italia también se registró un porcentaje elevado cercano a la media de la EU-28. En general, se aprecia un aumento sostenido del número de Estados miembros con un porcentaje alto de contratos en los que solo se presenta una oferta, es decir, en los que la competencia es insuficiente (gráfico 1).

Gráfico 1: Porcentaje de contratos en los que solo se presentó una oferta en 2006-2016 (excluidos los contratos marco)



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2016; Rumanía y Bulgaria 2007-2016)

## 2.2. Nivel de contratación pública transfronteriza

Al diseñarse la normativa de la Unión sobre contratación pública se esperaba que generara las condiciones para que aumentasen las licitaciones transfronterizas. En términos generales, existen dos formas de contratación pública transfronteriza, la directa<sup>4</sup> y la indirecta<sup>5</sup>. Entre 2009 y 2015, la contratación pública transfronteriza directa ha ido en aumento en términos generales, tanto en cuota del valor total de los contratos adjudicados (del 2,5 % al 3,5 %) como en cuota del número total de contratos adjudicados (del 1,5 % al 2 %). En ese mismo período, la contratación pública transfronteriza indirecta también reflejó una tendencia general al alza: su cuota del valor total de los contratos adjudicados aumentó del 19,9 % al 22,6 % y su cuota del número total de contratos adjudicados aumentó del 18,6 % al 21,4 %. Cabe señalar, sin embargo, que esta tendencia de crecimiento no ha sido estable a lo largo del tiempo.

Entre 2009 y 2015, solo en tres países el número de contratos adjudicados

mediante contratación pública transfronteriza directa fue superior al 10 %: Malta (12 %), Irlanda (13 %) y Luxemburgo (17 %). Es verosímil suponer que en estos tres países pequeños la oferta local no es suficiente para satisfacer las necesidades de las entidades contratantes. En la mayoría de los Estados miembros de la EU-28, el número de contratos adjudicados mediante contratación pública transfronteriza directa se mantuvo por debajo del 5 % (gráfico 2).

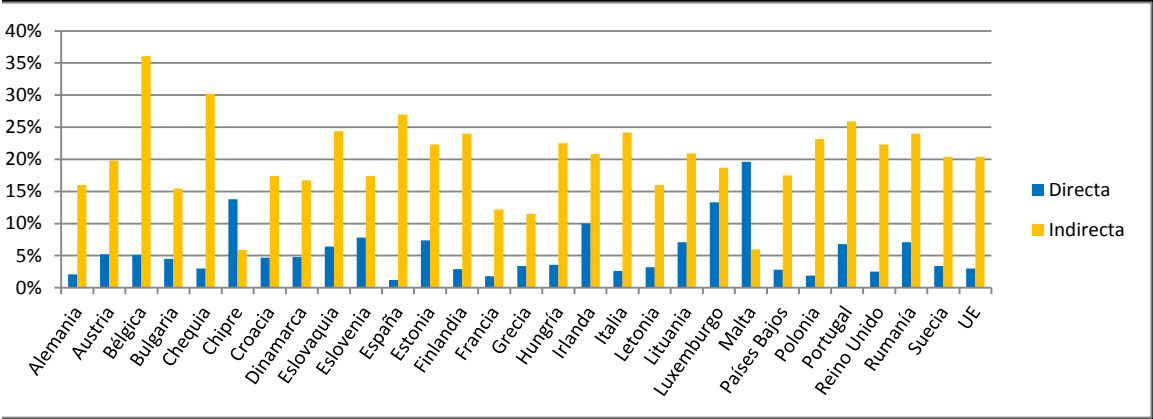
Entre 2009 y 2015, la contratación pública transfronteriza indirecta se situó por encima del 15 % en la mayoría de los Estados miembros. Los niveles de contratación pública transfronteriza indirecta expresada como cuota del número de contratos adjudicados oscilaron entre el 2,1 % y el 34,8 % en los países de la EU-28, y entre el 5,9 % y el 36 % como cuota del valor adjudicado.

<sup>4</sup> Aquella en la que el adjudicatario no tiene su sede o su domicilio en el país del poder adjudicador y no cuenta con una filial en dicho país.

<sup>5</sup> Aquella en la que el adjudicatario tiene su sede o su domicilio en el país del poder adjudicador, pero es filial de una empresa extranjera.

El hecho de que la contratación pública transfronteriza indirecta suele ser alta cuando la directa es baja puede deberse a obstáculos, reales o supuestos, a la presentación de ofertas transfronterizas, lo que lleva a las empresas a servirse de filiales locales para sus operaciones transfronterizas<sup>6</sup>.

**Gráfico 2: Porcentaje de contratos adjudicados a empresas extranjeras, respecto del valor total adjudicado en 2009-2015 (directa e indirecta)**



<sup>6</sup> Dado que la estrategia comercial de muchas empresas les lleva a buscar mercados transfronterizos, estas van a ser más proclives a establecer una filial para lidiar mejor con la complejidad de los requisitos específicos de cada país. Los licitadores transfronterizos consideran que tener presencia local supone una ventaja adicional porque perciben que los poderes adjudicadores favorecen a los contratistas que hablan su lengua y no se encuentran en zonas geográficamente distantes.

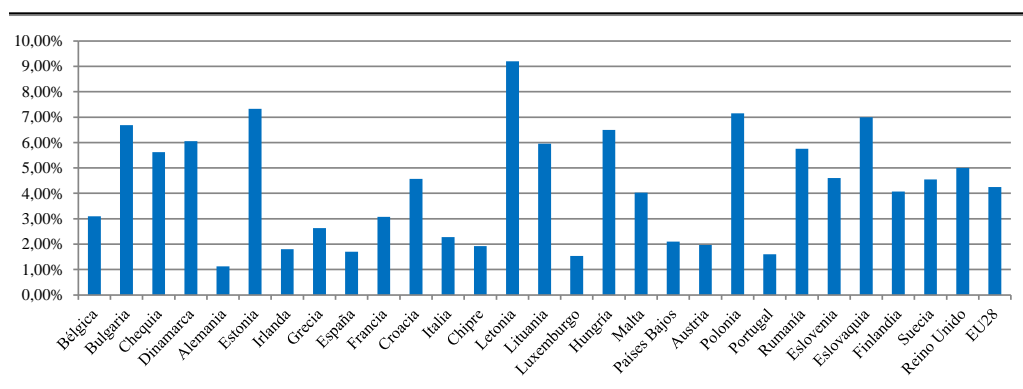
## Transparencia y equidad

### 2.3. Publicación de las licitaciones públicas a nivel de la UE

Un indicador clave en este ámbito es el número de licitaciones publicadas a nivel de la UE<sup>7</sup>. En los últimos cuatro años, la evolución general ha sido relativamente estable; sin embargo, el grado de publicación varía notablemente de un Estado miembro a otro. En algunos de ellos, el valor de los contratos publicados en relación con el PIB está muy por debajo de la media de la UE (4,25 % en el período 2012-2015); véase el gráfico 3.

aprovechar las ventajas de una publicación más amplia, como la reducción de los costes de búsqueda de próximas licitaciones o el aumento de la reserva de candidatos posibles. Asimismo, si bien esos países se benefician de la apertura de mercado de otros Estados miembros, no dan oportunidades equiparables a las empresas europeas de otros Estados miembros; este aspecto resulta de gran importancia para la relación entre Estados miembros con déficit y con superávit. Alemania es el Estado miembro con el menor porcentaje de publicación (1,2 %) de la UE.

Gráfico 3: Valor de las convocatorias de licitación publicadas en 2012-2015 (en % del PIB por Estado miembro)



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2015)

#### Apertura de los distintos procedimientos de contratación pública

Los mercados de contratación pública transparentes poseen un gran nivel de apertura así como potencial para que se dé un grado elevado de competencia, lo que significa que las empresas adjudicatarias serán aquellas que tengan el mejor producto o servicio, ofrezcan el mejor precio y permitan conseguir el mejor resultado.

Un indicador claro del grado de transparencia es el tipo de procedimiento utilizado. Es más probable que se den niveles de transparencia y competencia elevados en los procedimientos abiertos. Los países en los que el valor de las licitaciones publicadas es relativamente bajo en relación con el PIB no pueden

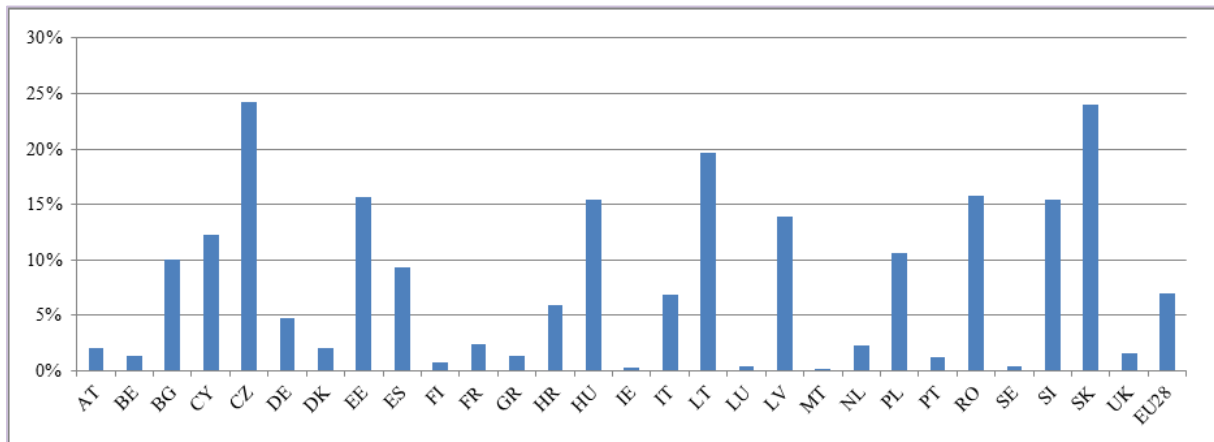
En cambio, en los procedimientos negociados sin publicidad es más probable que los niveles de transparencia y competencia sean mucho menores.

A nivel de la EU-28, el porcentaje de anuncios de adjudicación de contratos mediante el procedimiento negociado sin publicidad fue del 7 % en el período 2006-2016 (véase el gráfico 4), lo que indica que el conjunto de los contratos publicados es bastante transparente. La tendencia general desde 2006 converge hacia una cierta estabilidad, pero con diferencias significativas entre los Estados miembros. No obstante, algunos sectores se caracterizan por un uso muy acentuado de los procedimientos negociados sin publicidad. Este es el caso, por ejemplo, de los contratos públicos de soluciones informáticas, en

<sup>7</sup> Incluidos servicios públicos y defensa.

los que la dependencia de un solo proveedor es un fenómeno frecuente.

**Gráfico 4: Porcentaje de anuncios de adjudicación de contratos mediante procedimiento negociado sin publicidad en 2006-2016**



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2016; Rumanía y Bulgaria 2007-2016)

#### 2.4. Calidad de los datos

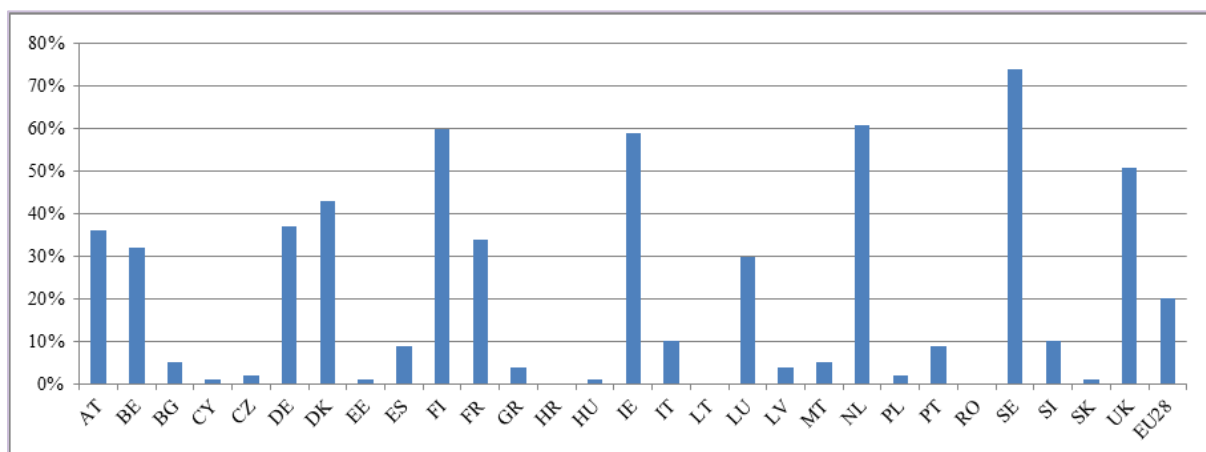
Existe un amplio consenso sobre la importancia de disponer de datos sobre contratación pública. La OCDE ha recalado, por ejemplo, que «aunque los Estados miembros recopilan cada vez más datos básicos sobre contratación pública, solo algunos hacen un análisis sistemático de esta información para medir la eficiencia del sistema de contratación». Además, los estudios de la Comisión recomiendan mejorar la calidad de los datos sobre contratación pública y sobre posibles soluciones o mejoras. En algunos Estados miembros, se han llevado a cabo estudios específicos; por ejemplo, por los Gobiernos británico, alemán y sueco, así como por sectores no gubernamentales de Croacia, Chequia y Hungría.

El coste de las soluciones propuestas no es en general elevado, ni en términos absolutos ni en relación con el gasto en contratación pública. Por ejemplo, el coste del registro de contratos de Eslovaquia fue inferior a 25 000 EUR. Además, ya se dispone de los datos derivados de las auditorías y, por lo tanto, solo resta introducir los cambios principales en los procesos de trabajo. Por último, en algunos Estados miembros se ha realizado un análisis

avanzado de los datos solo gracias a los modestos presupuestos de ONG.

Uno de los indicadores utilizados para ilustrar la calidad de los datos es el porcentaje de anuncios en la TED sin información sobre el valor del contrato; a nivel de la UE, ese porcentaje fue del 20 % entre 2006 y 2016. Sin embargo, en 10 Estados miembros el porcentaje fue mucho mayor; los más destacados fueron Suecia, los Países Bajos, Finlandia e Irlanda. Por otra parte, una serie de países con un porcentaje elevado de contratos sin información sobre el valor llevan tiempo sin realizar mejoras en este aspecto; los casos más extremos son Suecia y los Países Bajos.

**Gráfico 5: Contratos sin información sobre el valor en 2006-2016**



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2016; Rumanía y Bulgaria 2007-2016)

## Buena administración

### 2.5. Agregación de la demanda

El panorama de la contratación pública muestra una fragmentación significativa del número de entidades contratantes. Se calcula que hay más de 350 000 poderes adjudicadores en la UE; sin embargo, en muchos Estados miembros no existen datos fiables sobre el número de poderes adjudicadores y, en consecuencia, esta cifra es meramente indicativa.

Las limitaciones financieras y la exigencia ciudadana cada vez mayor de responsabilidad les llevan a centralizar y uniformizar la contratación pública. Al mismo tiempo, la agregación de la demanda en el ámbito de la contratación pública tiene el potencial de ayudar a las autoridades públicas a conseguir objetivos clave como los siguientes:

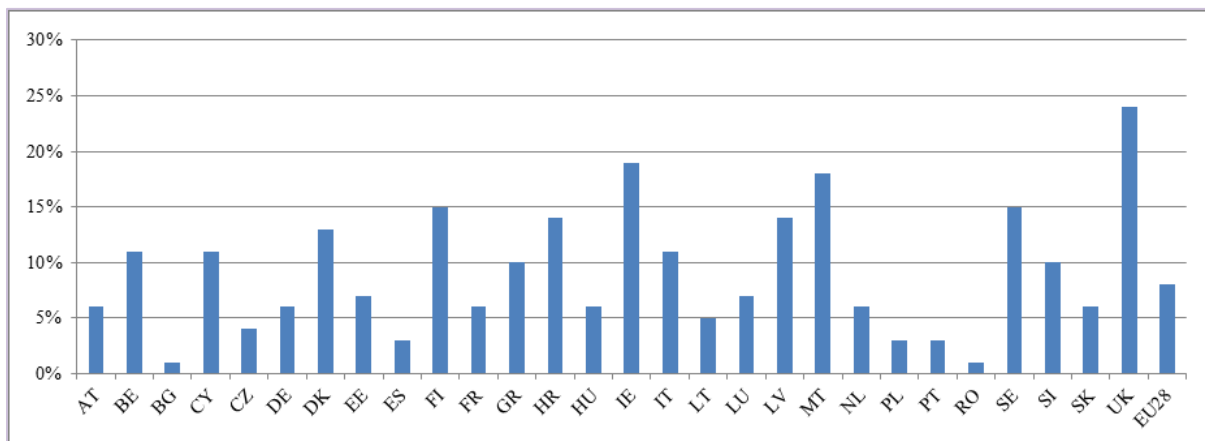
- una mejor relación calidad-precio a través de las economías de escala;
- objetivos ecológicos o sociales;
- la profesionalización de los demandantes;
- una planificación y seguimiento más eficaces del ciclo de contratación pública; y
- la implantación de herramientas electrónicas.

Por ejemplo, el ámbito de la energía se ha convertido en uno de los ejemplos

más exitosos de contratación pública colaborativa en el Reino Unido. En 2010, se decretó que todas las dependencias de la Administración central contratasen la energía por medio del servicio central de contratación pública de la Administración, lo que permitió ahorrar 51 millones GBP. Existen dos opciones de agregación de la demanda: i) contratar a través de un organismo central de contratación pública (o centrales de contratación) o ii) realizar una contratación conjunta con otras entidades. Los suministros tales como la electricidad, el gas o el mobiliario y material de oficina son buenos ejemplos de ello.

A nivel de la EU-28, el porcentaje medio de anuncios de adjudicación de contratos en los que el poder adjudicador contrata en nombre de otros poderes adjudicadores fue del 8 % entre 2009 y 2015 (gráfico 6); el Reino Unido tuvo el porcentaje más alto. Existe una amplia gama de supuestos en los que se podría recurrir a la contratación conjunta o mediante una central de contratación para mejorar la media de la EU-28. Sin embargo, la variación relativamente estable apreciada a lo largo de los años demuestra que, a pesar de las limitaciones presupuestarias, los Estados miembros no aprovechan la posibilidad de agregar la demanda (cuando es idóneo).

**Gráfico 6: Porcentaje de anuncios de adjudicación de contratos en los que el poder adjudicador contrata en nombre de otros poderes adjudicadores 2006-2016 (tanto contratación conjunta como mediante una central de contratación)**



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2016; Rumanía y Bulgaria 2007-2016)

## 2.6. Uso variado de los criterios de calidad

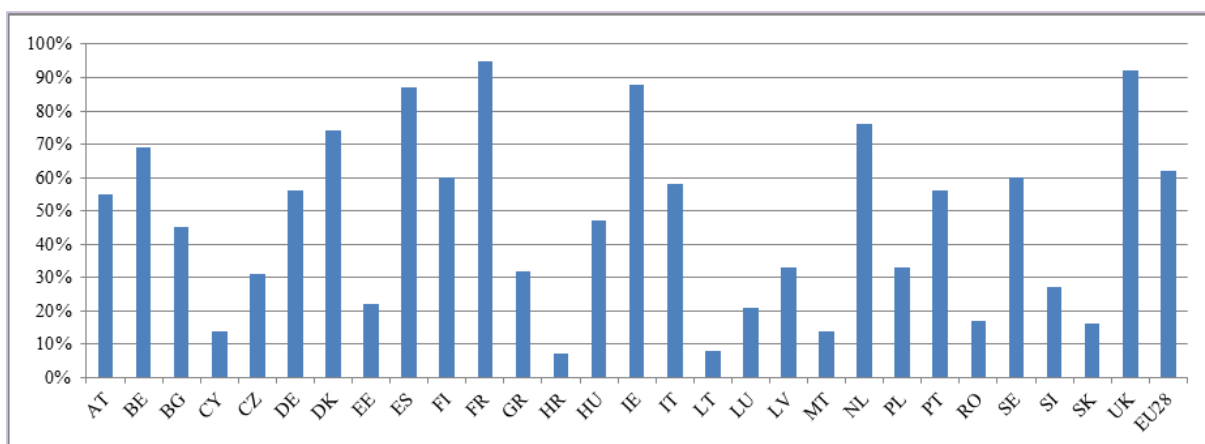
Solo unos pocos Estados miembros han participado activamente en la puesta en marcha de políticas de contratación pública innovadora o responsable desde el punto de vista medioambiental o social. Como consecuencia de ello, se recurren en exceso al precio más bajo como criterio de adjudicación, lo que no conduce siempre a la mejor relación calidad-precio.

En lugar de ello, la Comisión fomenta la integración de criterios de calidad en lo que se denomina el principio de «la oferta económicamente más ventajosa». La utilización de este principio por parte

de los Estados miembros, sin embargo, varía de forma importante (gráfico 7). Francia y el Reino Unido aplican este principio en más del 90 % de las ofertas, mientras que Croacia y Lituania en menos del 10 % de las ofertas; la media de la UE es del 62 %.

Como consecuencia de su recurso escaso al principio de la oferta económicamente más ventajosa, puede que los Estados miembros estén perdiendo una oportunidad de gastar fondos públicos de manera inteligente y estratégica por medio de la contratación pública y así generar efectos económicos indirectos positivos adicionales. Esta cuestión es especialmente importante en los Estados miembros de Europa Central y Oriental.

**Gráfico 7: Utilización del principio de la oferta económicamente más ventajosa para evaluar las licitaciones en 2006-2016**



Fuente: Comisión Europea, según datos del DO y la TED (Croacia 2013-2016; Rumanía y Bulgaria 2007-2016)



### 3. SOLUCIONES PARA LOS ESTADOS MIEMBROS

#### 3.1. Soluciones

Una acción clara y concreta puede transformar la contratación pública en un poderoso instrumento de la cartera de políticas económicas de cada Estado miembro, dando lugar a mejoras sustanciales en los resultados de los contratos. Esta cuestión fue señalada en la Comunicación de la Comisión adoptada el 3 de octubre de 2017<sup>8</sup>, que establece el marco político general para mejorar la contratación en la práctica en la UE en su conjunto y propone la creación de una asociación a tal fin. Aplicar medidas en ámbitos prioritarios permitiría asimismo a los Estados miembros subsanar las deficiencias comentadas en la sección anterior.

Como se indica en la Comunicación, existen seis ámbitos prioritarios:

- mayor planificación estratégica de la contratación pública;
- profesionalización de los contratantes públicos;
- mejora del acceso a los mercados de contratación pública;
- aumento y mejora de la transparencia, la integridad y los datos;
- impulso de la transformación digital de la contratación pública; y
- cooperación para contratar de forma conjunta.

Por lo que se refiere a la **contratación pública estratégica**, esta debería desempeñar un papel más importante para hacer frente a los retos económicos, medioambientales y sociales que se plantean. En la práctica, esto significa la integración de criterios ecológicos, sociales y de innovación<sup>9</sup>, un uso más generalizado de las consultas previas del mercado y las evaluaciones cualitativas (oferta económicamente más

ventajosa<sup>10</sup>), y la contratación de soluciones innovadoras en la etapa previa a la comercialización. Algunos Estados miembros organizaron licitaciones basadas en el principio de oferta económicamente más ventajosa que incluían criterios ecológicos obligatorios. En cualquier caso, para lograr resultados óptimos en materia de contratación pública, deben aplicarse criterios estratégicos de forma sistemática, lo que puede conseguirse mediante un apoyo práctico amplio; por ejemplo, mediante la divulgación de normas, la elaboración de metodologías para establecer parámetros de referencia, la actualización regular de las etiquetas<sup>11</sup> y los criterios de evaluación, y una plétora de buenas prácticas de acceso público.

Otro aspecto importante es la **profesionalización**. El aumento del uso de la contratación pública estratégica requiere una generalización de prácticas más flexibles, conocimiento de los mercados y herramientas innovadoras. El sector público necesita establecer una estrategia integral para contrarrestar la aversión al riesgo y hacer que confluyan y se desarrollen capacidades en todo el ámbito de la contratación pública. El panorama del avance de los Estados miembros hacia la profesionalización es asimétrico. Compartir experiencias les permitirá mejorar sus prácticas de contratación y aumentará el impacto de la contratación pública en la consecución de objetivos de interés público. Las estrategias de profesionalización a largo plazo a nivel nacional son esenciales para disponer de las personas idóneas con las capacidades y herramientas adecuadas para lograr los mejores resultados.

Otro aspecto importante es el **acceso a los mercados de contratación pública**. Las pymes resultan fundamentales para la creación de empleo, el crecimiento y la innovación,

---

<sup>8</sup> COM(2017) 572 final.

<sup>9</sup> Deberían incluir también la obligación de garantizar la accesibilidad para las personas con discapacidad.

---

<sup>10</sup> El principio de la oferta económicamente más ventajosa permite conceder más relevancia a la calidad.

<sup>11</sup> Como las etiquetas ecológicas, energéticas o de comercio justo.

pero se enfrentan a dificultades a la hora de encontrar acceso a la contratación pública. En la actualidad, las pymes logran un 45 % del valor acumulado de los contratos por encima de los límites de la UE, directamente o como licitadores conjuntos o subcontratistas. Las directivas de 2014 incluyen medidas<sup>12</sup> que deberían facilitar el acceso de las pymes a la contratación pública. Estas oportunidades de contratación mejoradas para las pymes deben ser comunicadas con mayor énfasis al público general, las empresas y los poderes adjudicadores. El objetivo es incrementar la cuota de las pymes en la contratación pública en consonancia con su peso total en la economía.

Otra manera de mejorar el acceso es generar confianza entre los agentes del mercado, incluidas las pymes, para participar en procedimientos de contratación. Esto puede lograrse ofreciendo posibilidades justas y eficientes para la resolución de problemas y una revisión independiente de las decisiones de contratación pública. Por otra parte, si bien la UE constituye el mercado más abierto del mundo en cuanto a la contratación pública, nuestras empresas no siempre gozan de acceso recíproco a los mercados correspondientes en otros países. Los principales socios comerciales de la UE siguen aplicando medidas discriminatorias que afectan a las empresas de la UE, al conceder trato preferente a los licitadores nacionales.

Una buena administración de la contratación pública debe basarse en **datos** fiables, pues son esenciales para preparar respuestas estratégicas adecuadas. Deben ponerse a disposición de todos datos mejores y más accesibles en materia de contratación pública<sup>13</sup>, ya que ello abre un amplio abanico de

---

<sup>12</sup> Las medidas para mejorar el acceso de las pymes a los mercados de contratación pública incluyen favorecer la división de los contratos en lotes, limitar el volumen de negocio requerido para participar en un procedimiento de licitación y reducir los requisitos de documentación.

<sup>13</sup> Respetando los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la protección de los datos personales, en la medida que sea aplicable.

oportunidades para evaluar mejor el rendimiento de las políticas relativas a la contratación y conformar las decisiones estratégicas futuras. El uso de sistemas de contratación pública electrónica también permitirá generar datos que sirvan para detectar irregularidades.

Adicionalmente, el acceso a datos sobre contratación pública debería permitir el diálogo con la sociedad civil y exigir más responsabilidad a los Gobiernos. Las autoridades públicas estarán, por tanto, mejor capacitadas para luchar contra el fraude y la corrupción<sup>14</sup>. Con este fin, se recomienda especialmente el establecimiento de registros de contratos<sup>15</sup> de acceso público que proporcionen transparencia en relación con los contratos adjudicados y sus modificaciones. Además, permitir la denuncia de casos de corrupción mediante el establecimiento de mecanismos de denuncia eficaces y la protección de los denunciantes contra represalias también puede contribuir a mejorar la transparencia de la contratación pública y ahorrar dinero público<sup>16</sup>.

Las nuevas tecnologías digitales ofrecen grandes oportunidades para racionalizar y simplificar el procedimiento de contratación mediante la implantación de

---

<sup>14</sup> Según el informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE de 2014, la corrupción le cuesta a la sociedad de la UE alrededor de 120 000 millones EUR al año. Según un estudio realizado en 2013 por PWC y Ecorys para la Comisión Europea, los costes directos totales de la corrupción en la contratación pública de solo cinco sectores (carreteras y ferrocarriles, agua y residuos, construcción urbana y de servicios públicos, formación e investigación y desarrollo) en ocho Estados miembros oscilaron entre 1 400 millones EUR y 2 200 millones EUR.

<sup>15</sup> En la medida en la que dichos registros contengan datos personales, deberán cumplir con los requisitos de la legislación sobre protección de datos personales.

<sup>16</sup> Según el estudio de 2017 «Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement» (Estimación de los beneficios económicos de proteger a los denunciantes en el ámbito de la contratación pública), preparado por Milieu Ltd para la Comisión Europea, los beneficios potenciales para la UE en su totalidad de una protección eficaz de los denunciantes en el ámbito de la contratación pública oscilan entre 5 800 y 9 600 millones EUR cada año.

la contratación pública electrónica. Las directivas sobre contratación pública disponen que el envío electrónico de las ofertas sea obligatorio a partir de octubre de 2018. No obstante, solo podrán lograrse todas las ventajas de la contratación pública electrónica cuando **el procedimiento de contratación pública en su totalidad se transforme digitalmente**. Las nuevas tecnologías proporcionan la posibilidad de replantear fundamentalmente la manera en la que se organizan la contratación pública y los sectores pertinentes de la Administración pública. Se presenta una oportunidad única para reconfigurar los sistemas pertinentes.

La **contratación pública cooperativa** ha empezado a asentarse en toda la UE<sup>17</sup>. En tanto que agregadoras, las centrales de contratación gestionan cuotas cada vez mayores de los mercados de contratación pública y se están convirtiendo en agentes importantes en la promoción de la reforma de la contratación pública, incluida la aplicación de un enfoque estratégico. Además, permiten aumentar la influencia de las entidades públicas contratantes, algo que es indispensable en determinados mercados dominados por un número pequeño de operadores comerciales. Las centrales de contratación pueden establecerse con un mandato general a nivel nacional, dirigirse a sectores específicos (tales como la salud o la informática) o especializarse en la contratación regional o municipal.

Los grandes volúmenes de contratación de estas centrales podrían utilizarse para potenciar la contratación estratégica, por ejemplo, estableciendo objetivos de contratación innovadora o ecológica. Su conocimiento del mercado también constituye un elemento clave de la profesionalización de la contratación pública. Los conocimientos técnicos de las centrales de contratación desencadenan efectos indirectos

---

<sup>17</sup> La agregación de la demanda se refiere a poderes adjudicadores u otros agentes que operan a través de centrales de contratación que actúan como mayoristas o intermediarias.

positivos, ya que a menudo ofrecen apoyo a otros poderes adjudicadores.

Una mayor cooperación entre los poderes adjudicadores puede aportar también muchos beneficios. La contratación transfronteriza conjunta, en la que los poderes adjudicadores de diferentes países organizan de manera conjunta sus procedimientos de contratación, se facilita en gran medida mediante las nuevas normas de la UE. Varios ejemplos recientes demuestran la viabilidad de dichas asociaciones.

### 3.2. Marco normativo de la UE

Las directivas sobre contratación pública de la UE abarcan las licitaciones cuyo valor se estima que sea superior a un determinado límite, aunque los Estados miembros también deben cumplir los principios de dichas directivas en las licitaciones por debajo de esos límites. Los principios fundamentales de las directivas son la transparencia, la igualdad de trato, la libre competencia y la adecuada gestión procedimental, que están concebidos para lograr un mercado de contratación pública que sea competitivo y abierto y esté bien regulado. Esto es fundamental para hacer un buen uso de los fondos públicos. La aplicación de las directivas también puede contribuir en gran medida a la consecución de los objetivos de la mejor relación calidad-precio, la transparencia, la equidad y la buena administración.

En 2014 se acometió una reforma en profundidad de las directivas que ha simplificado y flexibilizado los procedimientos de contratación pública, lo cual beneficiará a las entidades públicas contratantes y a las empresas, especialmente las pymes. Esto se traduce más concretamente en los aspectos siguientes.

- La simplificación de los procedimientos para los poderes adjudicadores supondrá la apertura del mercado de contratación pública de la UE, prevendrá las políticas proteccionistas y fomentará la libre circulación de bienes y servicios. En

consecuencia, los poderes adjudicadores obtendrán una mejor relación calidad-precio.

- Las nuevas normas, incluida una nueva de declaración electrónica para licitadores (el documento europeo único de contratación o DEUC), preparan el camino para la digitalización de la contratación pública, que aumentará considerablemente la eficiencia del sistema de contratación pública. Por ejemplo, solo la empresa adjudicataria debe presentar toda la documentación que demuestre que reúne los requisitos para ejecutar el contrato. Esto reducirá drásticamente el volumen de documentos necesarios para la selección de las empresas.
- Al limitar los requisitos de volumen de negocio y utilizar la opción de dividir las licitaciones en lotes, las pymes tendrán un mejor acceso a la contratación pública.
- La contratación pública se está convirtiendo en una herramienta estratégica. Con arreglo a las nuevas normas, los procedimientos de contratación pública también ayudarán a que las entidades públicas contratantes ejecuten las políticas medioambientales, así como aquellas que fomentan la integración social y la innovación.

Los Estados miembros debían transponer las directivas de contratación pública a más tardar el 18 de abril de 2016. En septiembre de 2017, cuatro Estados miembros aún no habían transpuesto las tres directivas y otros dos aún no han transpuesto la Directiva sobre contratos de concesión.

#### 4. LOGROS EJEMPLARES

Por lo que se refiere a algunas de las principales dificultades a las que se ha hecho referencia en las secciones anteriores, existen algunos ejemplos inspiradores.

En cuanto a la **contratación pública estratégica**, Suecia es un referente de buenas prácticas. Recientemente, el Gobierno sueco ha adoptado una

estrategia nacional de contratación pública, cuyo objetivo es permitir que los poderes adjudicadores puedan contratar de forma estratégica. La estrategia contiene propuestas de medidas concretas pertinentes para todas las actividades del sector público e incluye siete objetivos, entre los que se encuentra hacer que la contratación pública sea respetuosa con el medio ambiente. Para ello se requiere un aumento de la contratación pública ecológica, especialmente en categorías de productos con un impacto importante sobre el medio ambiente. Las preocupaciones medioambientales y una perspectiva centrada en el ciclo de vida de los productos deben tenerse en cuenta en las distintas fases del procedimiento de contratación pública. La ejecución y el seguimiento de la estrategia nacional de contratación pública se han confiado a la agencia nacional de contratación pública, que es un organismo independiente creado en 2015 cuya función principal es proporcionar un apoyo eficaz a los poderes adjudicadores nacionales a través de orientaciones, formación, etc.

Otra dimensión de la contratación pública estratégica es la llamada contratación pública social, esto es, aquella que se utiliza para alcanzar objetivos sociales tales como la inclusión de las personas desfavorecidas. En el plan de acción nacional para la sostenibilidad de la contratación pública en 2015, Francia introdujo como objetivo que para 2020, al menos el 25 % de las licitaciones públicas deberán tener en cuenta la dimensión social. Para lograr este objetivo, el plan de acción ha establecido una serie de acciones, recomendaciones y medidas de comunicación para aumentar la concienciación de los poderes adjudicadores.

Respecto a la **contratación pública cooperativa**, Italia ha llevado a cabo una reforma importante para racionalizar el funcionamiento de la contratación pública. La fragmentación de la contratación pública (en Italia existen cerca de 36 000 poderes adjudicadores) es uno de los puntos débiles común a los

sistemas de contratación pública en la UE y da lugar a una serie de problemas:

- economías de escala insuficientes y limitado poder de negociación de los poderes adjudicadores;
- profesionalización y conocimiento de los mercados insuficientes por los contratantes públicos;
- coste elevado de las transacciones;
- complicación y aumento del riesgo de irregularidades en los procedimientos de contratación pública; y
- asimetría de precios excesiva respecto de un mismo producto contratado por diferentes entidades.

Como parte de su revisión del gasto, Italia decidió que en relación con 19 categorías de bienes y servicios (en el sector de la salud principalmente) la licitación debía llevarse a cabo por un grupo de «organismos de agregación», compuesto primordialmente por centrales de contratación nacionales o regionales. Esto permitió tratar también las significativas asimetrías de precios entre los contratantes (hay constancia de diferencias de más del 300 % en los *stents* cardiovasculares dentro de una misma región) y dio lugar a ahorros importantes en 2015: un 23 % de media en los procedimientos ya concluidos; el mínimo se situó en el 6 % y el máximo, en el 59 %. Estos resultados han tenido una proyección de continuidad ya que las partes implicadas han creado un sistema para planificar y coordinar la contratación del producto en cuestión.

La digitalización de la contratación pública facilita su seguimiento y, por consiguiente, el de una porción significativa del gasto público. Los registros de contratos son una herramienta rentable de gestión de los contratos y sirven para mejorar **la transparencia, la integridad y la calidad de los datos**, ya que permiten almacenar los contratos digitalmente y resúmenes estructurados de su contenido (en particular, las condiciones de ejecución y de entrega y las modificaciones posteriores). En algunos países, la no inscripción de los contratos públicos en estos registros implica su nulidad. Estos registros ayudan a los

poderes adjudicadores a gestionar los contratos y contribuyen a mejorar la gobernanza de la contratación pública. En Portugal, el portal de contratación pública «Base»<sup>18</sup> permite realizar un seguimiento del gasto y el volumen de la contratación pública, así como elaborar estadísticas sobre el tipo de contrataciones, las empresas adjudicatarias de las licitaciones, etc.

La transición a la **contratación pública electrónica** representa una oportunidad para modernizar el sistema de contratación pública. Ejemplos de buenas prácticas en este ámbito son, por ejemplo:

- la creación de un portal único a nivel nacional que incluya todas las notificaciones y esté conectado a la TED;
- el desarrollo de un mercado competitivo de servicios de contratación pública electrónica;
- un registro de contratos con publicidad completa de la información relativa a los contratos adjudicados;
- la reducción de los requisitos en materia de firmas, ya que el uso de la firma electrónica está disminuyendo; y
- la aplicación del principio «solo una vez».

De importancia análoga es que, cuando las empresas (o los ciudadanos) deban proporcionar información a la Administración, con solo hacerlo una vez sirva para todas las administraciones. El principio «solo una vez» es de aplicación a los trámites entre el Estado y las empresas (o los ciudadanos) y se basa en el hecho de que la información que pueda obtenerse de una Administración pública utilizando diversas referencias (como el número de identificación fiscal) nunca debería pedirse a las empresas (o los ciudadanos). Esto puede llevarse a cabo bien directamente a través de registros nacionales (como en Estonia), bien a través de un sistema de agregación (como el de preselección de empresas) a los que las empresas

---

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

facilitarían la información para las administraciones una sola vez.

## 5. CONCLUSIONES

Se han producido mejoras en el ámbito de la contratación pública en los últimos años, tanto a nivel nacional como de la UE, pero aún quedan aspectos que tratar. Los Estados miembros destinan una parte considerable de su gasto público a contratación pública. Sin embargo, en varios países el porcentaje de publicación de las licitaciones sigue siendo exiguo, lo que se traduce en una apertura insuficiente a las oportunidades de negocios transfronterizas. El recurso a procedimientos que restringen la competencia, como los procedimientos negociados sin publicación, varía considerablemente de un país a otro (desde cerca del 0 % hasta más del 20 %), mientras que el número de contratos en los que solo se presentó una oferta sigue siendo elevado. Esta situación es especialmente importante en algunos sectores (informática) en los que la dependencia de un solo proveedor es un fenómeno frecuente. Todo esto indica que el mercado único de la contratación pública no está suficientemente integrado y que una mayor apertura permitiría aumentar la eficiencia económica y el crecimiento.

La utilización de criterios de calidad a la hora de adjudicar contratos varía considerablemente entre los Estados miembros, desde menos de un 10 % en Croacia y Lituania hasta más del 90 % en Francia y el Reino Unido. En general, muchos Estados miembros de Europa Central y Oriental usan con frecuencia el criterio del precio más bajo, con lo que se pierde la oportunidad de poder impulsar la innovación u objetivos ecológicos o sociales.

Los Estados miembros están explorando las ventajas de la contratación pública cooperativa (agregación de la demanda) como medio para aumentar la eficiencia en el gasto público. Sin embargo, todavía hay mucho margen de mejora. Otro aspecto importante es la necesidad de profesionalización en el sentido de que la contratación pública se lleve a cabo por personal que posea las capacidades, conocimientos técnicos y comprensión procedimental necesarios.

La contratación pública electrónica es un medio para aumentar la transparencia y la eficiencia de los procedimientos de contratación pública y se está aplicando progresivamente en los Estados miembros. No obstante, la calidad de los servicios de contratación pública electrónica actuales admite bastante mejora.

Fecha: 22.11.2017