



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Contratación pública en la UE

La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021

Índice

I.	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS.....	2
II.	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE.....	2
1.	Nivel de competencia en la contratación pública en los últimos 10 años.....	2
2.	Objetivos clave de la reforma de 2014 de las directivas: simplificación, acceso de las pymes y contratación pública estratégica.....	4
3.	El seguimiento por parte de la Comisión de la contratación pública en la UE.....	6
4.	Abordar los obstáculos a la competencia en la contratación pública.....	8
III.	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE.....	9
	Recomendación 1 – Aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública.....	8
	Recomendación 2 – Abordar las deficiencias de los datos sobre contratación pública.....	9
	Recomendación 3 – Actualizar las herramientas de la Comisión para supervisar mejor la competencia en la contratación pública.....	10
	Recomendación 4 – Analizar más a fondo las causas profundas y proponer medidas para superar los principales obstáculos a la competencia y promover las mejores prácticas.....	11

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con el informe especial.

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión acoge con satisfacción el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre la contratación pública en la UE. Aunque la Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para aumentar el nivel de competencia en la contratación pública, el informe destaca varios retos pendientes a los que se enfrenta la contratación pública en la UE, analizando indicadores como la proporción de ofertas únicas, el número de adjudicaciones directas en varios Estados miembros y el número limitado de contrataciones transfronterizas.

La Comisión ya está abordando estos retos a través de orientaciones, programas e iniciativas pertinentes. Las acciones y medidas recomendadas en el marco del Semestre Europeo y las mejoras solicitadas a los Estados miembros en el marco de los programas de recuperación y resiliencia son poderosas herramientas para desencadenar cambios estructurales a nivel nacional. Los diálogos recientemente iniciados sobre contratación estratégica con los Estados miembros ayudarán a determinar las causas de la baja competencia y cómo abordar los obstáculos a una mayor participación de los operadores económicos en el mercado de la contratación pública. El Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública permitirá obtener nuevos conocimientos a través de un conjunto de herramientas analíticas de última generación para garantizar un seguimiento adecuado del mercado.

La Comisión desea destacar que la contratación pública, que representa el 14 % del PIB de la UE, puede desempeñar un papel importante en la consecución de los objetivos estratégicos clave de la Unión Europea, en particular la necesidad de mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía de la UE y la seguridad del suministro. Desde esta perspectiva, el refuerzo de la competencia efectiva reviste una importancia fundamental. La Comisión ha adoptado una serie de iniciativas en propuestas legislativas recientes para introducir la obligación de que los compradores públicos evalúen la contribución de las licitaciones a la sostenibilidad y la resiliencia. Estos nuevos objetivos deberán integrarse en cualquier evaluación futura del marco reglamentario pertinente para la contratación pública.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Nivel de competencia en la contratación pública en los últimos 10 años

La Comisión aprecia la importancia que concede el TCE a la promoción de un mercado de contratación pública competitivo y eficiente dentro de la UE. Las Directivas sobre contratación pública no imponen a los Estados miembros la obligación de medir el nivel de competencia en los contratos públicos ni de informar a la Comisión al respecto. El seguimiento de los mercados de contratación pública nacionales y de la UE se basa en herramientas disponibles principalmente a escala de la UE, como la obligación de los Estados miembros de notificar las licitaciones publicadas y los contratos adjudicados en la base de datos del diario electrónico de licitaciones (Tender Electronic Daily, TED) y la información estadística.

La Comisión está de acuerdo en que los tres indicadores utilizados por el TCE son importantes fuentes de datos numéricos disponibles para evaluar la competencia en la contratación pública. Como se

reconoce en el informe del TCE, las tres fuentes numéricas por sí solas no permiten una medición completa y exhaustiva de la competencia en la contratación pública. Una serie de factores adicionales menos mensurables tienen un impacto importante en el nivel de competencia, como se explica más adelante.

La competencia depende de la gestión del procedimiento de contratación pública, incluida su planificación y su comunicación con el mercado, la publicación adecuada de la licitación, el objeto de la licitación, la duración del contrato y los plazos suficientes para presentar las ofertas. La capacidad administrativa de los compradores y el nivel de profesionalización son criterios decisivos que no son cuantificables. La mayor complejidad del objeto de la compra (por ejemplo, debido al desarrollo tecnológico) y los requisitos adicionales impuestos por los compradores públicos a los contratistas potenciales (por ejemplo, para promover una contratación más estratégica) pueden dar lugar a procedimientos complejos y largos, así como a un coste más elevado para preparar las ofertas. Esto puede repercutir en la participación de los licitadores en una licitación.

La disminución de la competencia en la contratación pública también está relacionada con el entorno macroeconómico general. En los últimos diez años, tanto la economía mundial como la de la UE se han enfrentado a dos recesiones importantes. Esto ha afectado significativamente a los mercados, ha creado perturbaciones en las cadenas de suministro y ha reducido la capacidad de muchos operadores económicos para ofrecer ofertas fiables en las licitaciones públicas. Estos acontecimientos tuvieron un impacto significativo en el nivel de competencia en los mercados de contratación pública.

La Comisión está trabajando activamente en el fomento de la competencia en los mercados de contratación pública y ha puesto en marcha una serie de iniciativas a este respecto. Por ejemplo, el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia desempeñan un papel clave en la detección de las ineficiencias del mercado y las deficiencias estructurales y en la promoción de las reformas pertinentes del marco nacional de contratación pública. Recientemente, la Comisión puso en marcha una iniciativa para apoyar a los Estados miembros en una mayor aceptación de la contratación pública estratégica (ecológica, social y de innovación) mediante la creación de diálogos específicos con todas las partes interesadas pertinentes. Esta iniciativa servirá para evaluar la interacción entre la contratación estratégica y la competencia y abordar los posibles obstáculos que impiden a las empresas participar en licitaciones con una dimensión más estratégica. Como resultado de estos diálogos, se pedirá a los Estados miembros que presenten una hoja de ruta o estrategias para detectar y abordar estos obstáculos a finales de 2024. Además, las actividades de la Comisión destinadas a promover la contratación estratégica pueden dar lugar a nuevas oportunidades de mercado para los licitadores. Estas actividades incluyen, por ejemplo, cursos de formación impartidos por expertos para las centrales de compras, que se encuentran entre los mayores compradores públicos de Europa, y los proyectos financiados por la UE en materia de contratación pública de innovación para promover la colaboración entre grandes compradores en Europa y reunir a compradores públicos, proveedores de innovación, inversores e investigadores¹.

La Comisión está de acuerdo con la observación del TCE sobre el nivel de contratación transfronteriza directa, que se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años, aunque ha aumentado desde alrededor del 3 % hasta alcanzar una cifra de aproximadamente el 5 % en 2021. Sin embargo, como se señala acertadamente en el informe del TCE, si se tiene en cuenta la contratación transfronteriza indirecta, la cifra global alcanza el 20 % para los contratos inferiores a 200 millones EUR y el 30 % para los contratos de mayor cuantía. La armonización de las normas de contratación pública creó las condiciones para facilitar esta participación transfronteriza indirecta. Además, la

¹ La iniciativa «Big Buyers» (Grandes Compradores): <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about/big-buyers-working-together>; Innobroker: <https://innovation-procurement.org/innobrokers/>.

participación transfronteriza en las licitaciones siempre puede tener lugar a través de la filial de una sociedad establecida en otro Estado miembro.

Actividades como el proyecto antes mencionado, que reúne a los grandes compradores, o iniciativas que estimulen el uso de la contratación pública de innovación, pueden contribuir a fomentar la contratación transfronteriza al aspirar a colmar la brecha entre compradores y proveedores innovadores, que procederán principalmente de otros Estados miembros. El estudio de la Comisión sobre la Asociación para la Innovación confirmó un porcentaje de contratación transfronteriza directa superior al observado en la contratación pública en general.

La Comisión observa que los resultados del análisis de datos del TCE difieren de los resultados obtenidos por la metodología que la Comisión utiliza para el cuadro de indicadores. A modo de ejemplo, en relación con el indicador de procedimientos de contratación con una única oferta, el TCE incluye también los contratos públicos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación, que no se utilizan para el cuadro de indicadores. Se trata de contratos que pueden adjudicarse directamente tras las negociaciones (por ejemplo, en situación de monopolio). Otro ejemplo es que, si bien los contratos en virtud de la Directiva 2014/23/UE sobre concesiones se tienen en cuenta en el cuadro de indicadores, estos datos no se utilizaron en el análisis del TCE. Además, el informe del TCE utiliza como principal fuente de datos para los datos del TED Opentender.eu, mientras que para el cuadro de indicadores se utilizan directamente los datos del TED. El informe del TCE menciona que Opentender.eu se utiliza como fuente de datos e indica la diferencia de metodología entre el informe del TCE y el cuadro de indicadores en el anexo.

Por último, la Comisión reconoce que no supervisa el precio de las obras, los bienes y los servicios, ya que esta información suele estar amparada por el secreto comercial. Revelar esta información a nivel contractual podría tener el efecto de disuadir la competencia al limitar la ventaja competitiva de los licitadores. Por lo tanto, no es fácil controlar los precios. La base de datos del TED solo incluye información sobre los procedimientos iniciados y el precio total de los contratos subsiguientes, pero no sobre los precios unitarios. Además, el TED no proporciona información sobre los tipos de productos, ni sobre el número de unidades, y la introducción de tales requisitos sería difícil y supondría una carga administrativa adicional para los poderes adjudicadores (es decir, los compradores públicos).

2. Objetivos clave de la reforma de 2014 de las directivas: simplificación, acceso de las pymes y contratación pública estratégica

La Comisión reconoce que algunos de los factores que influyen en la competencia en el mercado de la contratación pública y en la eficiencia del gasto público son difíciles de evaluar, ya que la contratación pública es muy heterogénea. Se calcula que en la UE hay unos 250 000 poderes adjudicadores y se adjudican 300 000 contratos cada año. El gasto y la acción públicos pueden adoptar muchas formas diferentes, y la manera en que los poderes adjudicadores llevan a cabo sus políticas de contratación pública puede depender de una serie de factores estructurales relacionados con el sector, el objeto del contrato o el tipo de adquisición. Medir la capacidad administrativa de todas las partes interesadas implicadas (compradores, proveedores, auditores, tribunales, etc.) es una tarea difícil. La gran diversidad de contratos y autoridades dificulta a los Estados miembros y a la Comisión el seguimiento de la aplicación de los cambios pertinentes.

La Comisión ha recomendado a varios Estados miembros que adopten reformas estructurales (a través de las recomendaciones por país adoptadas en el marco del Semestre Europeo y los hitos establecidos en los planes de recuperación y resiliencia) y ha financiado cursos de formación a través de los Fondos Estructurales o del instrumento de apoyo técnico destinados a mejorar su capacidad

administrativa, es decir, las estructuras organizativas y de gobernanza, los recursos humanos y los sistemas y herramientas utilizados por los Estados miembros, así como la profesionalización de los compradores públicos². El resultado de estas iniciativas ha sido, en general, muy positivo en términos de aumento de la capacidad y las competencias y en términos de colaboración entre compradores. La Comisión ha puesto en marcha nuevas iniciativas para ampliar estas oportunidades de formación, incluido un programa de formación sobre el desarrollo de soluciones innovadoras para alcanzar objetivos ecológicos y sociales³.

Se han tomado medidas adicionales para aumentar la participación de las pymes en los mercados de contratación pública. En septiembre de 2023, la Comisión adoptó la propuesta de Reglamento por el que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales en el contexto del paquete de ayuda a las pymes. En particular, la propuesta aborda los retrasos en los pagos, una práctica desleal que compromete el acceso de las pymes a los mercados de contratación pública, mediante la introducción de nuevas disposiciones para garantizar la puntualidad de los pagos de los contratistas a los subcontratistas en los contratos públicos de obras. En el paquete de ayuda a las pymes, la Comisión también ha anunciado que promoverá el uso de disposiciones y condiciones de contratación normalizadas adecuadas para que las pymes mejoren su participación en la contratación pública⁴.

Además, las actividades llevadas a cabo en el ámbito de la contratación estratégica crean indirectamente las condiciones para un aumento de la participación de las pymes. En 2022, la Comisión publicó dos folletos sobre contratación pública y empresas emergentes (uno dirigido a los compradores y otro a las empresas emergentes⁵). Además, la Comisión financió un curso de formación destinado específicamente a fomentar el acceso de las pymes a la contratación pública de las centrales de compras.

Por lo que se refiere al uso limitado de la contratación pública estratégica por parte de los poderes adjudicadores, los datos facilitados en el cuadro de indicadores del mercado único indican que, en muchos casos, los compradores públicos compran utilizando el criterio del precio más bajo. Si bien este enfoque sería razonable en el caso de productos sencillos y normalizados, es cuestionable cuando se utiliza por defecto, especialmente cuando se trata de bienes o servicios más complejos.

Además, la Comisión ha promovido activamente el uso de la contratación pública estratégica mediante

² Por ejemplo, la contratación pública favorable a las pymes de las centrales de compras ha incluido tres temas de un programa de formación de seis semanas dirigido al personal que trabaja para las centrales de compras y en asuntos sobre políticas y normativa. Hasta la fecha se ha formado a más de cien personas. Se ha asignado un presupuesto para ampliar el proyecto. La evaluación de las ofertas recibidas está en curso.

³ El programa de formación incluye dos tipos diferentes de cursos de formación: uno *in situ* para el personal operativo (una semana); el otro solo está en línea y está dirigido a altos directivos/representantes electos (2 horas como máximo). Además, la Comisión publicó en 2020 el Marco Europeo de Competencias para los Profesionales de la Contratación Pública (ProcurCompEU) con el fin de apoyar la profesionalización de la contratación pública en los Estados miembros: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_es.

⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf.

⁵ Estos folletos están disponibles en todas las lenguas de la UE. «Crecer con el sector público – folleto para las empresas emergentes» <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54276?locale=es>; «Contratación pública de innovación: cómo encajan las empresas emergentes»: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54254?locale=es>.

- la publicación, en 2021, de dos documentos de orientación pertinentes sobre innovación⁶ y sobre contratación pública socialmente responsable⁷;
- la organización de seminarios web sobre estos temas;
- la creación de un servicio de asistencia sobre contratación pública ecológica y social⁸;
- la financiación de la elaboración de un boletín sobre este tema; y mediante
- la financiación de varios proyectos de contratación pública de innovación vinculados a objetivos sociales y ecológicos⁹.

Además, la Comisión ha financiado la creación, la animación y la formación de grupos de grandes compradores con el fin de orientar el desarrollo de la contratación pública ecológica, social e innovadora¹⁰. Por último, la Comisión ha creado una plataforma digital¹¹ para fomentar el intercambio de información y el uso de la inteligencia colectiva; muchas comunidades de prácticas están relacionadas con la adquisición mediante contratación estratégica¹² (por ejemplo, para paneles solares sostenibles o la compra de productos de TIC circulares y justas, etc.). A día de hoy, la Plataforma cuenta con 1 200 miembros y se está convirtiendo en un centro de intercambio de conocimientos sobre cuestiones de contratación pública.

La Comisión considera que los objetivos específicos de la reforma de 2014 y los objetivos de refuerzo de la competencia deben alcanzarse simultáneamente. La posibilidad de adjudicar directamente contratos sin competencia se menciona como uno de los casos en los que el objetivo de simplificación conduce a una restricción de la competencia. Mientras que la adjudicación directa permite una selección más fácil en plazos breves, la simplificación no fue el objetivo principal perseguido, sino la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos en circunstancias excepcionales estrictamente definidas. El segundo ejemplo es la posibilidad de dividir los contratos en lotes más pequeños. Su objetivo es no solo promover una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas, sino también promover de manera más general la participación en las licitaciones, evitar la dependencia de un único proveedor y diversificar los riesgos (por ejemplo, de una aplicación infructuosa).

3. El seguimiento por parte de la Comisión de la contratación pública en la UE

En general, la Comisión está de acuerdo con las observaciones del TCE sobre los datos y las herramientas de seguimiento (indicadores del cuadro de indicadores del mercado único) y desea

⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975?locale=es;>

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767?locale=es;>

⁸ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/green-public-procurement-helpdesk_en;
[https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15_en.](https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15_en)

⁹ Ecoquip + y Radar en el ámbito de la salud; P5 Innobroker y Brink, incluidas convocatorias en varios ámbitos innovadores, como la salud y la gestión de residuos; etc. Drugdetect se refiere al desarrollo de un sensor para la detección de drogas en las cárceles.

¹⁰ Dos proyectos piloto del proyecto Big Buyers, que abarcaban el desarrollo de soluciones innovadoras en relación con las obras sin emisiones, los asfaltos de construcción circulares, los vehículos pesados para la limpieza de calles y la recogida de residuos, y la salud digital.

¹¹ <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/> En este momento, la Plataforma cuenta con 1 200 miembros, de los cuales 500 comparten públicamente su perfil.

¹² La Plataforma alberga ocho comunidades de prácticas en torno a diversos temas, como los paneles solares sostenibles, el pacto sobre las TIC circulares y justas; en relación con la innovación, existen dos comunidades de prácticas: la Red de Centros de Competencia y la Contratación Pública de Inteligencia Artificial.

ofrecer algunas aclaraciones basadas en los datos de que dispone y teniendo en cuenta las complejidades de la contratación pública.

Por lo que se refiere a la disponibilidad de datos, la Comisión hace hincapié en que los datos del TED también incluyen un mayor número de anuncios por debajo de los umbrales de la UE que quedan fuera del ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública, lo que podría tener un impacto significativo en los indicadores de seguimiento. Al mismo tiempo, la Comisión desea subrayar que algunos indicadores propuestos en el informe del TCE aún no pueden calcularse debido a la falta de disponibilidad de los datos necesarios. Sin embargo, tras la introducción de los formularios electrónicos, la situación puede cambiar en relación con varios indicadores, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de la contratación pública estratégica. Aunque los formularios actuales no ofrecen la posibilidad de proporcionar datos estructurados sobre este tema, los formularios electrónicos lo permiten. No obstante, estos campos son opcionales y es necesario evaluar la manera en que los Estados miembros los utilizan.

En segundo lugar, es importante subrayar que los proveedores de datos —es decir, los poderes adjudicadores de los Estados miembros— desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la calidad y la exhaustividad de los datos. La Comisión destaca que, a escala de la UE, se están realizando esfuerzos significativos para mejorar la calidad y la exhaustividad de los datos mediante la aplicación de las normas empresariales pertinentes en el TED, en colaboración con la Oficina de Publicaciones de la UE. Es importante señalar que la Comisión se esfuerza constantemente por mejorar la calidad y la exhaustividad de su base de datos. Esto incluye tanto las operaciones de limpieza manual como la aplicación de algoritmos para comprobar errores. La Comisión también ha iniciado estudios basados en datos del TED para obtener nuevos conocimientos sobre las cuestiones mencionadas. Un ejemplo es el informe sobre los indicadores de contratación pública, en el que los contratistas encargados del análisis utilizaron una metodología compleja para abordar deficiencias de datos bien conocidas.

Por lo que se refiere al cuadro de indicadores del mercado único, la Comisión subraya que inicialmente se concibió para ofrecer una visión general del rendimiento de la contratación pública. No obstante, como se indica en el informe del TCE, los resultados son estáticos, unidimensionales y carecen de flexibilidad y de características avanzadas de presentación de informes. Hace varios años, la Comisión puso en marcha dos proyectos importantes para abordar las cuestiones relacionadas con la calidad y la exhaustividad de los datos y de las herramientas de seguimiento, aprovechando las tecnologías digitales modernas. Estos proyectos son los formularios electrónicos y el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública, que se utilizan para enviar anuncios al TED y constituyen el núcleo de la transformación digital de la contratación pública en la UE. De hecho, el uso de normas y terminología comunes debería contribuir a mejorar significativamente la calidad de los datos subyacentes. Por otra parte, el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública reunirá datos sobre la preparación de las licitaciones, las convocatorias de licitaciones y los resultados de las licitaciones, que actualmente se distribuyen en diferentes formatos a escala europea y nacional. Desde esta perspectiva, el espacio de datos permitirá nuevos conocimientos a través de un conjunto de herramientas de análisis de última generación, incluidas las tecnologías de inteligencia artificial, por ejemplo, el aprendizaje automático y el procesamiento del lenguaje natural.

La Comisión coincide con la observación del TCE de que el cuadro de indicadores no incluye ninguna información sobre los procedimientos de recurso iniciados por licitadores no seleccionados que impugnan las decisiones de adjudicación de los procedimientos de contratación en los que han participado. Sin embargo, la información sobre los procedimientos de recurso en los Estados miembros se recoge periódicamente a través de la *Red de Órganos de Recurso en Primera Instancia* (número de procedimientos, duración de los procedimientos y número de recursos contra las resoluciones en primera instancia) y constituye una buena base para las reflexiones y decisiones destinadas a corregir las políticas de contratación pública.

4. Abordar los obstáculos a la competencia en la contratación pública

La Comisión subraya que, como guardiana del Tratado de la UE, tiene la obligación de llevar a cabo controles de transposición. Paralelamente a este proceso, el rendimiento de los Estados miembros es objeto de un seguimiento continuo, mientras que la orientación se proporciona a través de las directrices pertinentes.

A este respecto, se han emprendido medidas de seguimiento y medidas concretas en el marco del Semestre Europeo, que evalúan la contratación pública desde la perspectiva de la eficiencia económica y el mercado único. Durante el período 2011-2021, al menos 15 Estados miembros recibieron recomendaciones específicas por país destinadas a mejorar la competencia y la eficiencia de la contratación pública.

Los planes de recuperación y resiliencia de algunos Estados miembros incluyen reformas de la contratación pública con hitos y objetivos que se están evaluando en el contexto de las solicitudes de pago.

Por último, la Comisión subraya que los proyectos de instrumentos de apoyo técnico han demostrado su éxito en numerosos Estados miembros al apoyar la profesionalización del personal de contratación pública.

Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión está aplicando actualmente el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública, que, como punto único de acceso a los datos de contratación pública en toda Europa, será muy beneficioso tanto para las empresas como para los compradores públicos, los responsables políticos y los ciudadanos interesados. En comparación con el cuadro de indicadores del mercado único, ofrecerá a los usuarios finales una forma mucho más flexible de trabajar con los datos, en particular a través de varios cuadros de indicadores. El Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública tiene por objeto mejorar la calidad, disponibilidad y exhaustividad de los datos mediante una cooperación más estrecha entre la Comisión y los Estados miembros y la introducción de los nuevos formularios electrónicos, que permitirán a los compradores públicos proporcionar información de manera más estructurada.

Además, la Comisión aborda cuestiones relacionadas con la baja competencia en la contratación pública a través de sus actividades de ejecución. La Comisión ha identificado disposiciones en las Directivas sobre contratación pública de 2014 que repercuten en el número de adjudicaciones directas y se centra en ellas durante los controles de conformidad de la legislación nacional que las transpone. Los casos de incumplimiento se abordaron en procedimientos de infracción incoados contra 18 Estados miembros. Además, la Comisión presta una mayor atención a los casos de adjudicación directa ilegal en asuntos importantes.

La aplicación de las normas de contratación pública es una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros. En 2017, la Comisión inició la creación de un grupo de expertos de la Comisión compuesto por organismos nacionales responsables de la revisión de las normas de contratación pública a nivel nacional: la Red de Organismos de Revisión de Primera Instancia. El grupo reúne a representantes de los órganos judiciales y administrativos que conocen de los asuntos de contratación pública para determinar las dificultades y soluciones relativas a los recursos a través de procedimientos de recurso y aumentar la cooperación entre los miembros.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 1 – Aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública

La Comisión debería iniciar un proceso para:

- a) **formular y priorizar menos objetivos, pero que estos sean claros y medibles;**
- b) **reflexionar sobre si los objetivos políticos estratégicos deberán alcanzarse mediante:**
 - o **requisitos estratégicos para los procedimientos de contratación pública, o**
 - o **nueva reglamentación del pliego de condiciones para obras, bienes y servicios.**

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2025

La Comisión **acepta** la recomendación 1, letra a).

Teniendo en cuenta el creciente consenso político para utilizar el gasto público como herramienta para contribuir a los objetivos estratégicos más amplios de la Unión Europea, como la sostenibilidad, la resiliencia y la seguridad del suministro, es esencial centrar la política de contratación pública de la UE en un número limitado de objetivos ambiciosos y medibles. No obstante, estos deben seguir siendo plenamente coherentes con la estrategia de un mercado interior competitivo en el que los poderes adjudicadores, las entidades y los operadores económicos puedan seguir interactuando de manera eficaz. Varias iniciativas jurídicas sectoriales recientes han dado un nuevo enfoque al sistema de contratación pública de la UE, confiriéndole la condición de instrumento económico para apoyar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía de la UE.

La contratación pública desempeñará un papel cada vez más importante en la consecución de un crecimiento sostenible al garantizar el uso más eficiente de los fondos públicos. Esto puede requerir un marco jurídico moderno, más centrado y digitalizado que prevea procedimientos simplificados y un uso más estratégico de la contratación pública. Dicho marco puede facilitar el acceso de las pymes a la contratación pública e impulsar la innovación.

La Comisión **acepta** la recomendación 1, letra b).

Se está reflexionando sobre cómo lograr mejor los objetivos políticos estratégicos. Como se ha explicado anteriormente, la Comisión ha adoptado una serie de iniciativas específicas para contribuir a estos objetivos presentando propuestas legislativas en sectores concretos. A menudo añaden requisitos específicos a los procedimientos definidos en las Directivas sobre contratación pública. En el futuro, la Comisión podría considerar si estas iniciativas debieran consolidarse y armonizarse en un único texto jurídico de la UE.

Además, cada Estado miembro está desarrollando sus propias estrategias a escala nacional, así como planes de acción para seguir fomentando el uso de la contratación pública estratégica, adaptada a su contexto y necesidades específicos. La Comisión apoya firmemente a los Estados miembros en la coordinación de estos esfuerzos promoviendo el intercambio de mejores prácticas, a través de medios financieros y prácticos, y colaborando con todas las partes interesadas para desarrollar la competencia y la capacidad necesarias.

Recomendación 2 – Abordar las deficiencias de los datos sobre contratación pública

La Comisión deberá:

- a) **seguir mejorando la fiabilidad y la exhaustividad de los datos del TED, en particular promoviendo el uso de campos de entrada opcionales y controles incorporados en la introducción de datos;**
- b) **recopilar datos de seguimiento adicionales pertinentes de fuentes complementarias, como el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública, para alimentar los indicadores de seguimiento (estos datos deben incluir identificadores únicos para los proveedores, los titulares reales y los poderes adjudicadores y, en su caso, información sobre los procedimientos de recurso de los licitadores no seleccionados);**
- c) **utilizar el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública para supervisar la calidad de los datos facilitados a través de formularios electrónicos y publicados en el TED;**
- d) **exigir a los Estados miembros que, en sus informes de seguimiento de la contratación pública, faciliten datos completos y precisos de manera coherente.**

Fecha prevista de aplicación: finales de 2025

La Comisión **acepta** la recomendación 2, letra a).

La Comisión acepta esta recomendación con la salvedad de que no puede imponer a los poderes adjudicadores que faciliten información que no sea obligatoria, o controles que no estén previstos en la legislación. Además, debe evitarse una carga administrativa innecesaria para los poderes adjudicadores o los compradores públicos. Por último, señala que alrededor del 75 % de los anuncios de contratación pública publicados en TED se generan y gestionan a nivel nacional.

La Comisión **acepta** la recomendación 2, letra b).

La Comisión observa que, a través de los formularios electrónicos, es posible recopilar datos adicionales de forma voluntaria, como datos sobre contratación ecológica/social e innovadora. No obstante, es importante subrayar que estos campos son opcionales. Sigue siendo incierto hasta qué punto harán uso de ellos los Estados miembros y sus poderes adjudicadores. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, algunos Estados miembros indicaron que no se recabarán datos sobre los titulares reales. Debido a la importancia de los identificadores únicos, el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública proporcionará un cuadro de indicadores sobre su aplicación en Europa y lo reflejará de nuevo a los Estados miembros. Por último, los datos sobre los procedimientos de recurso no se recogen a través de los formularios actuales, pero los Estados miembros pueden ponerlos a disposición en sus informes nacionales enviados a la Comisión cada tres años.

La Comisión **acepta** la recomendación 2, letra c).

Uno de los objetivos del Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública es supervisar la aplicación de los formularios electrónicos en los Estados miembros y comprender cómo afectan los formularios a la disponibilidad y la calidad de los datos. Por ejemplo, los formularios electrónicos incluirán ámbitos sobre contratación pública estratégica (como la contratación ecológica, social e innovadora). El Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública ayudará a comprender mejor cómo cumplimentan los poderes adjudicadores estos nuevos campos que se ofrecen a través de formularios electrónicos. Otro ejemplo es que, con los formularios electrónicos, se amplía el uso de listas de códigos (listas de respuestas/información predefinidas que deben incluirse en los anuncios

de licitación). Esto también debería contribuir a mejorar la calidad de los datos, que deben ser objeto de seguimiento a través del Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública. Si bien el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública también será objeto de seguimiento, la atención debe centrarse en su utilización para evaluar cómo los formularios electrónicos repercuten en la calidad y la disponibilidad de los datos.

La Comisión **acepta** la recomendación 2, letra d).

La Comisión está de acuerdo, en principio, con el objetivo deseado de la recomendación de que los informes por país mencionados presentados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 83 de la Directiva 2014/24/UE se basen en datos completos y exactos. No obstante, es importante tener en cuenta que las Directivas sobre contratación pública no requieren un formato específico y que las obligaciones de información son limitadas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, se ha consultado al Grupo de Expertos en Contratación Pública sobre una plantilla para la presentación de informes por parte de los Estados miembros elaborada por la Comisión, que ahora utilizan varios Estados miembros.

Recomendación 3 – Actualizar las herramientas de la Comisión para supervisar mejor la competencia en la contratación pública

La Comisión deberá:

- a) adaptar el alcance del cuadro de indicadores a los objetivos de las directivas, en particular mediante la inclusión de indicadores adicionales, por ejemplo, en relación con la contratación pública transfronteriza y estratégica;**
- b) mostrar las tendencias plurianuales de la competencia en la contratación pública a escala de la UE, de los Estados miembros y del sector económico;**
- c) divulgar oportunamente las definiciones de sus indicadores y los métodos de cálculo (y cualquier cambio al respecto);**
- d) introducir características avanzadas de notificación que permitan seguir explorando los datos sobre contratación pública;**
- e) divulgar información sobre los procedimientos de recurso iniciados por licitadores no seleccionados;**
- f) incluir información en sus informes sobre la competencia en los Estados miembros, las regiones y los sectores económicos sobre la base de indicadores clave de rendimiento;**
- g) explorar nuevas formas de supervisar los precios de la contratación pública en la UE y en los Estados miembros.**

Fecha prevista de aplicación: finales de 2025

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra a).

No obstante, la Comisión desea señalar que no puede calcular sistemáticamente los indicadores si no se dispone de los datos requeridos. Además, las metodologías para evaluar los datos disponibles son extremadamente complejas. Por ejemplo, solo puede calcularse fácilmente la contratación directa transfronteriza [cuando el adjudicatario de la licitación se encuentre en otro país como poder adjudicador (el comprador)]. Sin embargo, debido a la complejidad de la metodología y a los datos requeridos, solo puede iniciarse un estudio periódico cada cinco años para analizar exhaustivamente la contratación transfronteriza (directa/indirecta y otros aspectos pertinentes). En relación con la contratación estratégica, los datos no están disponibles en la actualidad, pero los futuros formularios electrónicos contendrán campos pertinentes. No obstante, estos ámbitos serán voluntarios y los

indicadores sobre contratación estratégica serán fiables en función de la calidad y la exhaustividad de los datos.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra b).

En el futuro, el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública podrá mostrar las tendencias de la contratación pública.

La Comisión **acepta** las recomendaciones 3, letra c) y 3, letra d).

Para cada indicador que se utilice en el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública se facilitará documentación específica que abarque los métodos de cálculo subyacentes. Además de facilitar documentación sobre los indicadores, el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública utilizará características analíticas avanzadas para analizar los datos sobre la base de tecnologías de inteligencia artificial de última generación, por ejemplo, el aprendizaje automático y el procesamiento del lenguaje natural.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra e).

La Comisión ya recopila información cuantitativa sobre los procedimientos nacionales de recurso en los Estados miembros, que se comparte y recopila periódicamente a través de la *Red de Órganos de Recurso en Primera Instancia*. La información incluye el número de resoluciones en primera instancia, la duración de los procedimientos de recurso y el número de recursos contra las resoluciones en primera instancia. Además, los datos disponibles se publican como parte del informe trienal de los Estados miembros sobre contratación pública, es decir, el denominado informe del artículo 83:

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra f).

La Comisión analizará formas de proporcionar, sobre la base de los datos del TED, información más detallada sobre los indicadores de rendimiento de la contratación pública, por ejemplo en relación con las regiones y los sectores u otros factores pertinentes.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra g).

Los datos del TED no proporcionan una base para analizar los precios individuales y las tendencias de sus cambios. Así pues, la Comisión analizará las posibilidades de basar este tipo de observaciones en diferentes fuentes de información o métodos analíticos.

Recomendación 4 – Analizar más a fondo las causas profundas y proponer medidas para superar los principales obstáculos a la competencia y promover las mejores prácticas

- a) Sobre la base de los resultados de nuestra auditoría, y en cooperación con los Estados miembros, la Comisión debería seguir analizando con mayor profundidad las causas profundas de la debilidad de la competencia en la contratación pública a escala de la UE, de los Estados miembros, regional y, en su caso, del sector económico.**
- b) En función del resultado de este análisis de las causas profundas, la Comisión debería presentar medidas para superar los principales obstáculos a la competencia en la**

contratación pública, abordando las principales preocupaciones de los poderes adjudicadores, tales como:

- **reducir todas las cargas administrativas innecesarias;**
- **promover el desarrollo de procedimientos eficaces, particularmente en lo relativo a la elección de los criterios de selección y adjudicación;**
- **reforzar la capacidad administrativa;**
- **fomentar el intercambio de buenas prácticas;**
- **facilitar la contratación pública transfronteriza centralizando la información específica de los Estados miembros y aprovechando la inteligencia artificial para superar las barreras lingüísticas;**
- **hacer los contratos públicos más atractivos para las empresas, especialmente las pymes.**

Esto podría adoptar la forma de un plan de acción a escala de la UE.

Fecha prevista de aplicación: finales de 2025

La Comisión **acepta** la recomendación 4, letra a).

La Comisión emprenderá trabajos para analizar las causas de la competencia limitada en los mercados de contratación pública. Los diálogos estratégicos sobre contratación pública en curso con los Estados miembros desempeñarán un papel clave en este análisis. Una vez que todos los diálogos den lugar a una hoja de ruta a nivel nacional, la Comisión obtendrá una mejor visión general de la situación a nivel nacional. Los diálogos no abordarán cuestiones específicas a nivel regional y sectorial y, por lo tanto, no proporcionarán la información pertinente necesaria para llevar a cabo un análisis similar a esos niveles.

La Comisión seguirá utilizando todos los instrumentos a su disposición para aumentar la capacidad administrativa de las partes interesadas pertinentes en los Estados miembros. La Comisión también estudiará cómo se puede facilitar el próximo Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública para realizar dicho análisis. La Comisión pretende convertir el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública en una herramienta que también pueda apoyar a los poderes adjudicadores y no solo a los usuarios o responsables políticos de la UE en los Estados miembros.

Por último, la viabilidad del ejercicio dependerá de la colaboración de los Estados miembros que, en la fase actual, carecen de datos pertinentes. La mayoría de los Estados miembros tendrá que desarrollar una metodología *sui generis* para evaluar su rendimiento, posiblemente con la ayuda de los diálogos estratégicos sobre contratación pública.

La Comisión **acepta** la recomendación 4, letra b).

La Comisión hará balance y analizará la situación de los diferentes enfoques y medidas utilizados por los Estados miembros para promover una contratación pública eficiente. Sobre esta base, la Comisión propondrá nuevas medidas posibles y acciones adecuadas.

La Comisión reconoce la urgente necesidad de determinar las medidas, reglamentarias o de otro tipo, necesarias para promover la contratación pública como herramienta eficiente y sencilla con el fin de impulsar la transición ecológica y garantizar la resiliencia y la sostenibilidad de nuestra economía. La Comisión ya ha adoptado una serie de medidas para apoyar este objetivo. Como seguimiento de los diálogos estratégicos sobre contratación pública, la Comisión iniciará un proceso de intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros basado en las hojas de ruta o estrategias que desarrollarán.

Sobre la base de estas iniciativas, la Comisión estudiará si pueden ser necesarias otras acciones específicas, en caso necesario de carácter legislativo, para combinar los objetivos de simplificación de los procedimientos de contratación pública con medidas para adaptar el mercado de la contratación pública a los objetivos estratégicos de la UE.

Además, los retos a los que se enfrentan los compradores públicos y los operadores económicos, especialmente las pequeñas y medianas empresas, son diversos y tienen causas profundas diferentes. No existe una solución única para hacer frente a estos retos.

Si bien la Comisión acoge con satisfacción el objetivo de un posible plan de acción y los temas propuestos que podrían abordarse, hacer balance de las iniciativas adoptadas a nivel nacional sería el primer paso necesario antes de considerar la elaboración de un plan de acción específico que aborde todas las preocupaciones mencionadas. También se estudiarán otras opciones, como el uso de la legislación.