

Bruselas, 24.1.2017  
COM(2017) 28 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**SOBRE LA EFICACIA DE LA DIRECTIVA 89/665/CEE Y LA DIRECTIVA  
92/13/CEE, MODIFICADAS POR LA DIRECTIVA 2007/66/CE, EN CUANTO A LOS  
PROCEDIMIENTOS DE RECURSO EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA**

{SWD(2017) 13 final}

## 1. Contexto general

Las Directivas sobre contratación pública<sup>1</sup> regulan los procedimientos de adjudicación y aspectos concretos de la ejecución de los contratos públicos y de los contratos de concesión por encima de determinados umbrales. El valor estimado de las licitaciones publicadas en el «diario electrónico de licitaciones» (*Tenders Electronic Daily*, TED)<sup>2</sup> en 2014 ascendió a 421 310 millones de euros, lo que supone el 3,32 % del PIB de la UE<sup>3</sup>. Unos mercados de contratación pública abiertos y bien regulados contribuyen a una utilización más eficiente de los recursos públicos y a la mejora de la calidad de las adquisiciones públicas.

La experiencia adquirida con las Directivas sobre contratación pública puso de manifiesto que, para cumplir íntegramente sus objetivos, los operadores económicos debían poder hacer efectivos los derechos conferidos por estas Directivas en toda la UE. Como consecuencia, las Directivas sobre procedimientos de recurso (Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE<sup>4</sup>) fueron adoptadas como medidas complementarias<sup>5</sup>. Estas Directivas tenían como objetivo, basándose en normas de recurso mínimas de la UE, garantizar que los operadores económicos de toda la UE tuvieran acceso a procedimientos rápidos y eficaces para obtener reparación en asuntos en los que consideraran que los contratos se habían adjudicado en incumplimiento de las Directivas sobre contratación pública. Las Directivas sobre procedimientos de recurso, por tanto, constituyen un elemento fundamental del ámbito de la contratación pública y un

---

<sup>1</sup> Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Ambas Directivas fueron reemplazadas por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE. La Directiva 2014/23/UE introdujo enmiendas adicionales a la Directiva 89/665/CEE y a la Directiva 92/13/CEE, con el objetivo principal de ampliar su ámbito de aplicación en materia de concesiones. Puesto que su plazo de transposición expiró el 18 de abril de 2016, en la presente evaluación no se aborda su impacto.

<sup>2</sup> El TED es la versión en línea del *Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea*, dedicado a la contratación pública (<http://ted.europa.eu>).

<sup>3</sup> Comisión Europea, 2016: 2014 Public Procurement Indicators («Indicadores de contratación pública en 2014»), [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm)

<sup>4</sup> Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras; Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, y Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

<sup>5</sup> En concreto, la Directiva 2007/66/CE tenía como objetivo hacer posible la incoación de procedimientos cuando las medidas correctivas sean todavía posibles y proporcionar un recurso eficaz en relación con las adjudicaciones directas ilegales.

ejemplo único, en la legislación de la Unión, de plena aplicación de los derechos de la Unión a escala nacional.

Las Directivas sobre procedimientos de recurso permiten que se presenten demandas tanto antes de que se haya firmado el contrato (recursos precontractuales) como después de su firma (recursos postcontractuales). Entre las vías de recurso precontractuales se incluyen el derecho a medidas provisionales, un plazo suspensivo obligatorio entre la decisión de adjudicación y la celebración del contrato y la obligación de suspender el procedimiento de concesión mientras se investiga el recurso para evitar la adjudicación del contrato. Las vías de recurso postcontractuales pretenden declarar sin efecto un contrato existente u ofrecer compensación (principalmente daños y perjuicios) a las partes afectadas después de que se haya adjudicado el contrato en cuestión. Además, otros elementos fundamentales de las Directivas sobre procedimientos de recurso son la comunicación automática a los licitadores de las razones por las que no han resultado elegidos, el régimen de plazos para incoar procedimientos y las sanciones alternativas (a saber, la reducción de la duración del contrato o la imposición de multas) cuando la ineficacia o falta de efectos no resulte apropiada.

En las Directivas sobre procedimientos de recurso se dispone que la Comisión revise su aplicación e informe al Parlamento y al Consejo sobre su eficacia, en concreto por lo que se refiere a las sanciones alternativas y a los plazos introducidos por la Directiva 2007/66/CE. Además, en 2013 se decidió llevar a cabo una evaluación de estas Directivas en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT, en sus siglas en inglés). El presente informe se presenta ante el Parlamento y el Consejo con vistas al cumplimiento de la obligación legal de informarles y de comunicar los resultados de la evaluación en el marco del REFIT. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto al presente informe proporciona más información sobre la evaluación realizada.

Con el fin de elaborar el presente informe, se han utilizado las siguientes fuentes de información:

- el estudio *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts* («Eficiencia económica y eficacia jurídica de los procedimientos de recurso y revisión en relación con los contratos públicos»)<sup>6</sup>;
- una consulta pública abierta en línea cuyo objetivo era recopilar datos sobre el funcionamiento y el valor añadido de las Directivas sobre procedimientos de recurso<sup>7</sup>;
- consultas con los Estados miembros;
- una serie de consultas dirigidas a profesionales y expertos en litigios sobre contratación pública, y
- una revisión de la legislación y la jurisprudencia nacionales.

---

<sup>6</sup> Estudio realizado por Europe Economics and Milieu en abril de 2015:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm).

<sup>7</sup> Esta consulta estuvo abierta desde el 24 de abril hasta el 20 de julio de 2015 y proporcionó 170 respuestas procedentes de todos los Estados miembros. En la consulta participaron autoridades y entidades de contratación, operadores económicos, profesores universitarios, abogados, órganos de recurso y ciudadanos.

Además de evaluar los resultados de las medidas de las Directivas, la evaluación en el marco del REFIT se ha centrado, de manera específica, en si las Directivas sobre procedimientos de recurso se consideran adecuadas a los objetivos, minimizan las cargas y los costes asociados y maximizan la posible simplificación.

No existe en la actualidad un sistema de supervisión y evaluación de las vías de recurso en los Estados miembros a escala de la UE. Los datos relativos a las acciones de recurso, presentadas en cada Estado miembro, sobre contratos públicos por encima de determinados umbrales no se recopilan de una manera estructurada, coherente y sistemática que permita analizar los resultados obtenidos de forma automatizada y fácilmente comparable. Por esta razón, la medición o estimación apropiada de los efectos de las Directivas sobre procedimientos de recurso es complicada y requiere medidas adicionales (por ejemplo, recopilaciones puntuales de datos y análisis realizados de forma manual, como ha sido el caso en la presente evaluación).

## **2. Aplicación por parte de los Estados miembros**

Las Directivas sobre procedimientos de recurso fueron transpuestas íntegramente por todos los Estados miembros. No obstante, se detectaron retrasos significativos y generalizados en la transposición en relación con la Directiva de modificación 2007/66/CE (para más información, véase el anexo 5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión). Habida cuenta de la armonización mínima proporcionada por las Directivas sobre procedimientos de recurso, los Estados miembros adoptaron normas nacionales de distinto alcance y naturaleza, en función de sus tradiciones jurídicas respectivas.

Como consecuencia, en cada Estado miembro se han establecido diferentes órganos de recurso. En catorce Estados miembros<sup>8</sup> existe un órgano administrativo de recurso en materia de contratación pública, algunos especializados y otros no. En el resto de los Estados miembros, un órgano judicial de recurso ya existente es el responsable de la revisión de los procedimientos de contratación pública.

Todos los Estados miembros exigen que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción. Además, algunos Estados miembros también disponen que asociaciones u organismos que no actúen como operadores económicos puedan incoar un procedimiento de recurso. Entre estos pueden incluirse asociaciones profesionales o la autoridad de competencia.

En todos los Estados miembros existen, asimismo, disposiciones en relación con los tres tipos obligatorios de recursos (medidas provisionales, resoluciones de anulación y daños y perjuicios), pero su enfoque varía considerablemente dependiendo de sus tradiciones jurídicas.

En relación con otros elementos fundamentales de las Directivas sobre procedimientos de recurso, la situación es la siguiente:

---

<sup>8</sup> Bulgaria, Chipre, Chequia, Alemania, Dinamarca, Estonia, España, Croacia, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

- Todos los Estados miembros disponen que se informe de manera automática a los licitadores en el momento de la resolución de adjudicación del contrato sobre las razones por las que no han tenido éxito.
- Todos los Estados miembros aplican el plazo suspensivo mínimo exigido por las Directivas sobre procedimientos de recurso. En una serie de casos se ha especificado un plazo suspensivo más largo que el período mínimo estipulado en el marco de estas Directivas.
- Todos los Estados miembros prevén la ineficacia o falta de efectos en el caso de que una autoridad o entidad de contratación adjudique un contrato sin la publicación previa de un anuncio de licitación en el TED cuando esto no esté permitido en virtud de las Directivas sobre contratación pública. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto disposiciones sobre anuncios de transparencia previa voluntaria, lo que permite que las autoridades o entidades de contratación eviten la sanción de la falta de efectos. Basándose en la información disponible en el TED, la utilización de este tipo de anuncios ha sido relativamente estable desde 2010, con alrededor de 10 000 anuncios publicados anualmente.
- En la mayoría de los Estados miembros, los plazos para incoar procedimientos relativos a recursos precontractuales siguen la estructura de las Directivas sobre procedimientos de recurso y establecen, por tanto, plazos que se asemejan al plazo suspensivo mínimo. En algunos casos se fija un período más largo.
- Varios Estados miembros siguen con exactitud la estructura de las Directivas sobre procedimientos de recurso en relación con los plazos relativos a las reclamaciones de ineficacia o falta de efectos. Otros no prevén que mediante la publicación o la notificación de la resolución de adjudicación se inicie inmediatamente el plazo de treinta días. En todo caso, en ausencia de cualquier publicación o notificación, todos los Estados miembros establecen un plazo de seis meses con efecto desde el día siguiente a la fecha de celebración del contrato.
- En algunos Estados miembros, el período de suspensión del procedimiento de contratación pública puede aplicarse hasta que se adopte una decisión sobre el recurso contra la resolución de primera instancia, o incluso durante más tiempo. En la inmensa mayoría de los Estados miembros, el órgano jurisdiccional o el órgano de recurso puede finalizar el período de suspensión en una fase más temprana.
- En relación con las sanciones alternativas, la mayoría de los Estados miembros transpusieron tanto las multas como la reducción de la duración de los contratos. No obstante, estas sanciones se utilizan solo de manera esporádica, ya que se consideran el recurso menos eficaz. En concreto, los Estados miembros consideran que las multas constituyen una mera reubicación de fondos.

### **3. Eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia con otras políticas y valor añadido de la UE de las Directivas sobre procedimientos de recurso**

La Comisión ha llevado a cabo una evaluación de los resultados de las Directivas sobre procedimientos de recurso. Con este fin, ha utilizado criterios de evaluación específicos, entre los que se incluyen: i) la eficacia; ii) la eficiencia; iii) la pertinencia; iv) la coherencia con otras políticas y v) el valor añadido de la UE. Pueden consultarse datos detallados relativos a los hallazgos pertinentes en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto al presente informe.

Sobre esta base, se llegó a las siguientes conclusiones.

- i) En relación con la **eficacia**, las Directivas sobre procedimientos de recurso han cumplido, por lo general, sus objetivos de aumentar las garantías de transparencia y no discriminación, permitir la adopción de medidas rápidas y eficaces cuando se produce un presunto incumplimiento de las Directivas y garantizar a los operadores económicos que todas las solicitudes de licitación serán tratadas de manera equitativa. Los datos disponibles sobre la utilización real de las disposiciones aportaron pruebas adicionales sobre la eficacia de las Directivas. En general, los recursos que las Directivas establecen se utilizaron con frecuencia en la mayoría de los Estados miembros. Se pronunciaron alrededor de 50 000 resoluciones de primera instancia en todos los Estados miembros durante el período 2009-2012. El tipo más frecuente de recurso solicitado fue la resolución de anulación, seguido a cierta distancia por las medidas preventivas y la eliminación de especificaciones discriminatorias. Por lo que se refiere a las opiniones de las partes interesadas, una clara mayoría de los encuestados en la consulta pública llevada a cabo por los servicios de la Comisión consideraron que las Directivas sobre procedimientos de recurso han tenido un efecto positivo en el procedimiento de contratación pública. Se considera que es más transparente (80,59 %), más justo (79,42 %) y más abierto y accesible (77,65 %), y que proporciona mayores incentivos para cumplir con las normas sustantivas de la contratación pública (81,77 %). Tal como han confirmado todas las partes interesadas, la Directiva 2007/66/CE ha aumentado de manera significativa la eficacia de los recursos precontractuales mediante la introducción de un plazo suspensivo mínimo entre la notificación de la resolución de adjudicación y la firma del contrato.

Algunos sistemas nacionales exigen que sean los órganos administrativos de recurso y no los órganos jurisdiccionales ordinarios los encargados de la protección jurídica en primera instancia en relación con los procedimientos de contratación pública. Como tendencia general, estos tienden a ser más eficaces. Lo confirmaron una gran mayoría de encuestados en la consulta pública (74,7 %) al considerar que los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios llevan, por lo general, más tiempo y dan lugar a criterios de adjudicación menos estrictos que los procedimientos ante órganos administrativos de recurso especializados.

En la mayoría de los casos, no parece que los costes de los procedimientos de recurso, aunque difieren mucho entre los Estados miembros, tengan un efecto disuasorio decisivo en el acceso a los mismos. Además, las Directivas sobre procedimientos de recurso también están bien equilibradas para abordar los intereses de todas las partes implicadas. En concreto, el 57,06 % de los encuestados en la consulta pública consideraron que las Directivas consiguen un equilibrio entre el interés de los operadores económicos en garantizar la eficacia de la legislación sobre contratación pública y el interés de las autoridades contratantes en poner coto al recurso excesivo a los tribunales. Por último, las Directivas sobre procedimientos de recurso también son eficaces como elemento disuasorio contra el comportamiento irregular en el ámbito de la contratación pública.

Las Directivas sobre procedimientos de recurso exigen que la Comisión preste especial atención a la eficacia de las sanciones alternativas y los plazos. La evaluación reveló que los Estados miembros utilizan las sanciones alternativas de manera esporádica y tanto los encuestados en la consulta pública en línea (realizada por los servicios de la Comisión) como algunos Estados

miembros las consideran el recurso menos pertinente. No obstante, en algunas opiniones vertidas se afirmaba que todos los recursos previstos en las Directivas sobre procedimientos de recurso contribuyen al efecto disuasorio y proporcionan un sistema integral y eficaz para sancionar las irregularidades cometidas en la contratación pública. En relación con los plazos, no se han recopilado datos concretos, en el contexto de la evaluación, que demuestren que los plazos que siguen la estructura de las Directivas sobre procedimientos de recurso sean, bien demasiado largos y causen retrasos indebidos en el procedimiento de contratación pública, o bien demasiado cortos y, por tanto, no permitan el ejercicio efectivo de los derechos de los operadores económicos.

La evaluación reveló que determinados aspectos de las Directivas sobre procedimientos de recurso podrían aclararse más, lo que ha sido confirmado por las contribuciones recibidas. Esto es aplicable, por ejemplo, a asuntos tales como la interrelación entre las Directivas sobre procedimientos de recurso y el nuevo paquete legislativo sobre contratación pública, y al desarrollo de los criterios que deben aplicarse para el levantamiento de la suspensión automática de la celebración del contrato tras la presentación de una acción legal.

Gracias a la evaluación, también se detectaron problemas que persisten a escala nacional. En concreto, varias partes interesadas confirmaron, en el contexto de la consulta pública, que los problemas detectados tienen su origen, bien en la legislación nacional ajena a las Directivas sobre procedimientos de recurso, o bien en las prácticas nacionales, y no en las propias Directivas sobre procedimientos de recurso.

Por último, la Comisión también reconoce que, en la mayoría de los Estados miembros, la información sobre los sistemas de recurso nacionales no se recopila de manera estructurada, haciendo extremadamente difícil el análisis de los resultados de las Directivas. Además, se utiliza con poca frecuencia con fines de elaboración de normativa (por ejemplo, identificación de recursos necesarios o de reclamaciones abusivas; coherencia de las resoluciones basada en herramientas de búsqueda eficaces; identificación de las autoridades o entidades contratantes contra las cuales se presentan más frecuentemente reclamaciones con resolución favorable e identificación de los aspectos de los procedimientos de contratación pública contra los cuales los recursos tienen más éxito).

- ii) Por lo que se refiere a la **eficiencia**, las Directivas sobre procedimientos de recurso proporcionan beneficios globales en consonancia con los efectos esperados, tanto directos como indirectos. Existen indicaciones claras de que los beneficios obtenidos gracias a las Directivas superan sus costes. Los costes de presentar y defender un procedimiento de recurso para los proveedores y las autoridades contratantes (incluidos los costes directos e indirectos) varían mucho en los diferentes países la UE, representando por lo general entre el 0,4 % y el 0,6 % del valor del contrato. Sin embargo, los costes no se reducirían a cero si las Directivas sobre procedimientos de recurso fueran revocadas. Por el contrario, serían incluso mayores, debido a las diferencias nacionales en la normativa sobre revisión y recursos y a la falta de armonización a escala de la UE, dando lugar a un contexto más farragoso para licitadores y otras partes interesadas.

Los beneficios son importantes en términos de gestión financiera sólida, mejor relación calidad-precio y disuasión, especialmente si se tiene en cuenta el valor de las convocatorias de licitación

publicadas en el TED. En la evaluación de la legislación en materia de contratación pública de la UE de 2011<sup>9</sup> se estimó, en general, que el ahorro del 5 % conseguido en los 420 000 millones de euros en contratos públicos que se publicaron a escala de la UE se traducirían en un ahorro o una mayor inversión pública por un importe superior a 20 000 millones de euros al año. La aplicación efectiva de las Directivas sobre procedimientos de recurso puede, por tanto, aumentar la probabilidad de que se consiga un ahorro similar al estimado procedente de las Directivas sobre contratación pública. Por último, la evaluación no detectó ninguna carga administrativa considerada innecesaria para el funcionamiento de las Directivas sobre procedimientos de recurso.

- iii) En cuanto a la **pertinencia**, los objetivos de las Directivas sobre procedimientos de recurso son todavía pertinentes. La evaluación reveló que muchas disposiciones de las Directivas se consideran pertinentes entre los proveedores, las autoridades contratantes y los profesionales del Derecho. Según las respuestas a la consulta pública, la disposición más pertinente parece ser el plazo suspensivo (65 % de los encuestados), seguida por la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato cuando se incoa un procedimiento de recurso (62 %) y la comunicación automática de información a los licitadores (58 %). Incluso aquellas disposiciones que se consideran de menor valor práctico, aun así, contribuyen al efecto disuasorio de las Directivas sobre procedimientos de recurso. Otro indicador de la pertinencia de las Directivas sobre procedimientos de recurso es la utilización real de los procedimientos que prevén. En general, los recursos previstos se utilizan frecuentemente en la mayoría de los Estados miembros. Se pronunciaron alrededor de 50 000 resoluciones de primera instancia en todos los Estados miembros durante el período 2009-2012<sup>10</sup>. El tipo más frecuente de recurso solicitado fue la resolución de anulación, seguido a cierta distancia por las medidas preventivas y la eliminación de especificaciones discriminatorias.
- iv) Las Directivas sobre procedimientos de recurso son **coherentes con otras políticas de la UE**. Tal como confirma el Tribunal de Justicia de la UE, el derecho a un recurso eficaz es un principio general del Derecho de la UE<sup>11</sup>. Las Directivas sobre procedimientos de recurso están en consonancia con los derechos y los principios generales establecidos en el Derecho primario de la UE relativo a los derechos fundamentales. Constituyen la base de la legislación sobre contratación pública puesto que permiten el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los licitadores. Por lo general, se consideraron en consonancia con el nuevo paquete legislativo de 2014 sobre contratación pública, en concreto en lo referente a la inclusión de las concesiones sujetas a la Directiva 2014/23/UE. No obstante, tal como se ha mencionado anteriormente, la interrelación entre estas Directivas y el nuevo paquete legislativo sobre contratación pública podría aclararse más. Por último, al mejorar la eficacia de los procedimientos de recurso nacionales, en especial aquellos relacionados con las adjudicaciones directas ilegales de

---

<sup>9</sup> *Evaluation Report on Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation* («Informe de evaluación sobre el impacto y la eficacia de la legislación en materia de contratación pública de la UE»), SEC(2011) 853 final.

<sup>10</sup> Esta cifra figura en el estudio *Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts* («Eficiencia económica y eficacia jurídica de los procedimientos de recurso y revisión en relación con los contratos públicos»).

<sup>11</sup> Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2015, Vanbreda [C-35/15 P(R)], apartado 28.

contratos, las Directivas sobre procedimientos de recurso también desempeñan un papel fundamental a la hora de abordar de manera eficaz los incumplimientos de las Directivas sobre contratación pública que podrían implicar, asimismo, irregularidades con consecuencias penales. La evaluación no ha encontrado ningún eventual conflicto de interés con otros ámbitos políticos.

- v) En opinión de la Comisión, las Directivas sobre procedimientos de recurso presentan un claro **valor añadido de la UE**. Todas las fuentes de información utilizadas a efectos de la evaluación confirmaron, por lo general, que es de suma importancia contar en el Derecho de la UE con requisitos para la presentación de procedimientos de recurso en materia de contratación pública. Los órganos jurisdiccionales ordinarios en el marco de las leyes procesales ordinarias no pueden garantizar la revisión rápida y efectiva que exige la jurisprudencia de la UE. Por ejemplo, antes de que se introdujera un plazo suspensivo obligatorio mediante la Directiva 2007/66/CE, ninguna medida cautelar solicitada ante los órganos jurisdiccionales ordinarios era suficientemente rápida para suspender la celebración del contrato adjudicado.

En comparación con otros ámbitos del Derecho de la UE, las normas en materia de contratación pública tienen determinadas especificidades. En primer lugar, siempre que el contrato supere determinados umbrales de la UE, son aplicables las normas sustantivas sobre contratación pública, independientemente de su interés transfronterizo real. En segundo lugar, en cada procedimiento de licitación tramitado por cualquier autoridad o entidad contratante existe un potencial significativo de que se produzcan numerosas infracciones (por ejemplo, la exclusión ilegal de licitadores, especificaciones de licitación ilegales, criterios ilegales de adjudicación de contratos, utilización de procedimientos incorrectos, aceptación de ofertas anormalmente bajas, conflicto de intereses, etc.). El papel de la Comisión, a la hora de abordar las reclamaciones individuales y las posibles infracciones del Derecho de la UE, está encaminado a garantizar el futuro respeto del Derecho de la UE y no a proporcionar recursos a las partes individuales de los procedimientos de licitación pública, en particular, habida cuenta del gran volumen de autoridades contratantes, licitadores y procedimientos existentes en la UE y también de los tecnicismos propios de cada procedimiento individual.

Resulta indispensable, por tanto, que los licitadores disfruten de derechos adecuados de recurso directo para la correcta aplicación de las normas sustantivas en materia de contratación pública y para el apropiado funcionamiento del mercado único en el sector público. Tal como han confirmado numerosas partes interesadas, el nivel mínimo de armonización garantizado por las Directivas sobre procedimientos de recurso es absolutamente esencial en este sentido.

#### **4. Conclusiones**

Sobre la base de la evaluación realizada, la Comisión concluye que las Directivas sobre procedimientos de recurso, en especial las enmiendas introducidas por la Directiva 2007/66/CE, cumplen en gran medida sus objetivos de manera eficaz y eficiente, aunque no ha sido posible cuantificar el alcance concreto de sus costes y beneficios. Aunque algunos Estados miembros informan de preocupaciones concretas, estas normalmente proceden de medidas nacionales y no de las propias Directivas sobre procedimientos de recurso. En términos cualitativos generales, los

beneficios de las Directivas sobre procedimientos de recurso sobrepasan sus costes. Las Directivas siguen siendo pertinentes y continúan aportando valor añadido de la UE.

A pesar de la conclusión general positiva de la evaluación, se han detectado algunas deficiencias.

En primer lugar, la Comisión reconoce que determinadas disposiciones de las Directivas sobre procedimientos de recurso no son del todo claras<sup>12</sup>. En concreto, a pesar de la actualización introducida por el nuevo paquete legislativo sobre contratación pública, se ha detectado una necesidad de mayor claridad. Por ejemplo, las referencias a un «anuncio de licitación» en las Directivas sobre procedimientos de recurso no reflejan el hecho de que la nueva Directiva 2014/24/UE permite la utilización de un anuncio de información previa, en vez de un anuncio de licitación, como convocatoria de licitación en determinadas circunstancias. También podría aclararse el modo en que las Directivas sobre procedimientos de recurso son aplicables a las modificaciones de las concesiones y de los contratos públicos, a la rescisión de dichos contratos y al régimen de contratación simplificado.

Además, la Comisión concluye que, en la mayoría de los Estados miembros, la información sobre los sistemas de recurso nacionales no ha sido recopilada de manera estructurada y se ha utilizado muy raramente con fines de elaboración de normativa. Esto hace más difícil la evaluación de los resultados de las Directivas.

Por último, la Comisión concluye que, en términos generales, los órganos administrativos de recurso de primera instancia son más eficaces que los órganos jurisdiccionales de primera instancia en términos de duración del procedimiento y de criterios de revisión.

## **5. Perspectivas de futuro**

### **i) Observaciones generales**

Habida cuenta de que la evaluación no detectó una necesidad grande ni urgente de modificar las Directivas sobre procedimientos de recurso, se decide mantenerlas en su forma actual, sin ninguna modificación adicional en esta fase.

No obstante, la Comisión se propone abordar las deficiencias detectadas en el funcionamiento de las Directivas sobre procedimientos de recurso y conseguir una mayor convergencia de los sistemas de recurso de los Estados miembros. Aunque respeta tanto la autonomía procesal de los Estados miembros como sus respectivas tradiciones jurídicas, la Comisión hará uso de una combinación coherente de las siguientes medidas adicionales.

### **ii) Fomento de la transparencia**

La evaluación ha demostrado que la información sobre los sistemas de recurso nacionales no ha sido recopilada de manera estructurada y se ha utilizado muy raramente con fines de elaboración de normativa. Con el objetivo de abordar este hecho, la Comisión desea proponer un aumento de la transparencia en relación con los resultados de los sistemas de recurso nacionales. En primer lugar, los datos deben recopilarse de manera automatizada sin imponer cargas administrativas adicionales.

---

<sup>12</sup> Para más información sobre la consulta efectuada por los servicios de la Comisión, véase el anexo 3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión (respuestas a las preguntas 6 y 20).

En este contexto, la Comisión, tal como se anunció en la Estrategia para el Mercado Único<sup>13</sup> y en consonancia con el nuevo Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>14</sup>, desarrollará —junto con los Estados miembros— un número limitado de indicadores objetivos (número de reclamaciones, número de reclamaciones con resolución favorable, costes, duración de los procedimientos, etc.). Dichos indicadores se publicarán en el cuadro de indicadores del mercado único. Esto permitirá a la comunidad empresarial comparar la eficiencia de los sistemas de recurso en los diferentes Estados miembros y ayudará a estos a identificar las oportunidades de mejora de sus sistemas de recurso nacionales.

### **iii) Fomento de la cooperación entre los órganos de recurso de primera instancia**

La evaluación pone de manifiesto que los sistemas en los cuales son los órganos administrativos de recurso, en vez de los órganos jurisdiccionales ordinarios, los encargados de la protección jurídica en primera instancia en relación con los procedimientos de contratación pública tienden a ser más eficaces en términos tanto de duración del procedimiento como de criterios de adjudicación. Por este motivo, tal como se anunció en la Estrategia para el Mercado Único, la Comisión promoverá la cooperación y el establecimiento de una red entre los órganos de recurso de primera instancia con el fin de mejorar el intercambio de información y las mejores prácticas relacionadas con aspectos concretos de la aplicación de las Directivas sobre procedimientos de recurso y, más en general, a fin de garantizar el funcionamiento eficiente de los procedimientos nacionales de recurso. Las buenas prácticas pertinentes serán difundidas a través de la red. Dichas buenas prácticas pueden constituir una fuente de inspiración y de influencia para que los Estados miembros mejoren sus sistemas de recurso nacionales. En este contexto, se prestará especial atención al reforzamiento de los órganos administrativos de recurso en primera instancia.

### **iv) Orientaciones**

La Comisión difundirá orientaciones sobre algunos aspectos destacados de las Directivas sobre procedimientos de recurso con el fin de aumentar la comprensión de algunas disposiciones y garantizar su eficacia. Podrán incluirse aspectos como la interrelación entre las Directivas sobre procedimientos de recurso y el nuevo paquete legislativo sobre contratación pública, o el desarrollo de los criterios que deben aplicarse para el levantamiento de la suspensión automática de la celebración del contrato tras la presentación de una acción legal. Sobre la base de los datos recopilados hasta el momento, la Comisión establecerá un diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas para identificar otros ámbitos concretos que requieran aclaración.

### **v) Aplicación coherente y supervisión**

En los casos en los que se detecten incumplimientos de las Directivas sobre procedimientos de recurso, la Comisión adoptará las medidas necesarias para que las prácticas nacionales pertinentes se sitúen en consonancia con las normas de la UE. En este contexto, la Comisión se centrará en los

---

<sup>13</sup> Comunicación *Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas*, COM(2015) 550, y documento de trabajo de los servicios de la Comisión *A Single Market Strategy for Europe — Analysis and Evidence* («Una Estrategia para el Mercado Único de Europa — Análisis y datos»), SWD(2015) 202.

<sup>14</sup> Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2016, sobre la celebración de un Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea [2016/2005(ACI)].

casos de incumplimiento más significativos y sistemáticos, que socaven el funcionamiento eficaz de los sistemas de recurso en los Estados miembros.