



C/2024/3521

3.6.2024

Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial n.º 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo
Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios

(C/2024/3521)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

RECORDANDO las Conclusiones del Consejo de 9 de junio de 2022 sobre el desarrollo de la contratación pública sostenible, en las que el Consejo consideró esencial un planteamiento gradual y armonizado para la introducción de disposiciones estratégicas para la contratación pública con objeto de lograr los objetivos de la UE en materia medioambiental y climática, al tiempo que se tenía en consideración un marco a escala nacional y de la UE para mejorar la competitividad y la resiliencia de la economía de la UE.

RECORDANDO las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 26 y 27 de octubre de 2023, que instan, en particular, a «desarrollar la ventaja competitiva de la UE en tecnologías digitales y limpias, centrándose por ejemplo en la innovación, la investigación, la educación y las capacidades» y «reducir las dependencias críticas clave y diversificar las cadenas de suministro por medio de asociaciones estratégicas»⁽¹⁾.

CONSIDERANDO el programa de trabajo de la Comisión para 2024 titulado «Respondiendo hoy, preparando el mañana»⁽²⁾.

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN el cambio de impresiones por parte de los ministros de Asuntos Económicos en el Consejo informal de Competitividad celebrado en Genk el 9 de febrero de 2024, que reafirmó la importancia de la contratación pública estratégica (contratación ecológica, social e innovativa) para reforzar la competitividad sostenible e inclusiva de la UE.

RECORDANDO que la contratación pública representa el 14 % del PIB de la UE y que, por consiguiente, desempeña una función determinante en la consecución de los objetivos estratégicos clave de la Unión Europea, en concreto en la necesidad de mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía de la UE.

HACIENDO HINCAPIÉ EN que aunar y redoblar los esfuerzos resulta absolutamente esencial y urgente para lograr inversiones públicas que fomenten la innovación, la seguridad del suministro y la autonomía estratégica de la Unión, al tiempo que se mantiene una economía abierta. Y RECORDANDO el papel fundamental que debe jugar la contratación pública para la consecución de la transición ecológica hacia una economía más circular, climáticamente neutra, menos contaminante y socialmente responsable, y RECONOCIENDO al mismo tiempo que la aplicación de las normas en materia de contratación pública y el refuerzo de la competitividad en la contratación pública es una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros.

Acoge con satisfacción las conclusiones del informe y las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE):

1. ACOGE CON SATISFACCIÓN la publicación del Informe Especial n.º 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) titulado «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».
2. TOMA NOTA de las conclusiones y recomendaciones del informe, y TIENE EN CUENTA las iniciativas emprendidas por la Comisión a partir de 2021 que figuran en sus respuestas, entre ellas la iniciativa *Big Buyers* (Grandes Compradores)⁽³⁾, para fomentar una mayor adopción de la contratación pública estratégica, y el Espacio de Datos sobre Contratación Pública (EDCP)⁽⁴⁾ para permitir un gasto público más dirigido y transparente, para mejorar el acceso a las licitaciones para empresas y para impulsar el desarrollo de políticas basadas en los datos.

⁽¹⁾ EUCO 14/23, 27.10.2023.

⁽²⁾ COM(2023) 638 final, 17.10.2023.

⁽³⁾ La iniciativa «Big Buyers», 2018. Véase: *Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf* (sustainable-procurement.org)

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión. Contratación pública: un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones. C(2023) 1696 (DO C 98 I de 16.3.2023, p. 1-11).

3. TOMA CONSTANCIA de las principales críticas que figuran en el informe, concretamente:
 - La disminución de la competencia en la contratación pública en los últimos diez años, especialmente habida cuenta del gran porcentaje de adjudicaciones directas en algunos Estados miembros y de procedimientos de una única oferta.
 - Sobre la base de los datos disponibles, la falta de una mejora global significativa en la consecución de los principales objetivos perseguidos por las Directivas de 2014⁽⁵⁾ en el período de referencia cubierto por el informe: contrariamente a los objetivos de la reforma de la contratación pública de 2014, el TCE observó una baja proporción de contratos adjudicados a pymes y un uso insuficiente de la contratación pública estratégica, mientras que existen variaciones a escala nacional.
 - El bajo nivel de contratación directa transfronteriza.
 - Las deficiencias en el seguimiento por parte de la Comisión y de los Estados miembros de la evolución del mercado de la contratación pública.

Hacia una racionalización de las normas y una mejora del sistema de contratación: inicio de un análisis en profundidad del marco existente

4. HACE HINCAPIÉ en la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros colaboren de manera eficaz con una consideración equitativa, sigan asegurando una correcta aplicación de las obligaciones con arreglo a las Directivas existentes y consulten con las partes interesadas pertinentes para evitar la aparición de posibles barreras e identifiquen y superen los principales obstáculos hacia una contratación sostenible y una competencia equitativa y eficaz.
5. En el contexto del Informe Especial del TCE y del actual estado de aplicación del marco jurídico de la UE en materia de contratación pública, INVITA a la Comisión a estudiar en mayor profundidad las causas subyacentes para la disminución de la competencia en la contratación pública de la UE. DESTACA que en este análisis de las causas subyacentes deben tenerse en cuenta las importantes diferencias en el rendimiento de los indicadores de competencia entre Estados miembros, regiones y sectores económicos, puesto que las prácticas para su aplicación pueden mostrar grandes diferencias y pueden requerir acciones específicas concretas.
6. SUBRAYA la necesidad de evitar una carga administrativa innecesaria para los compradores públicos y los operadores económicos, entre ellos las pymes y las microempresas. En este sentido, CONSIDERA que la complejidad de la legislación en materia de contratación pública puede constituir un obstáculo para la participación de determinados operadores económicos en la contratación pública.
7. PIDE a la Comisión que lleve a cabo sin demora un análisis en profundidad del marco legislativo vigente en materia de contratación pública (en particular de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE) para evaluar si es necesaria una revisión durante la legislatura 2024-2029 a la luz de los importantes compromisos asumidos por la UE para alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible de aquí a 2030. INSISTIENDO no obstante en que, además de realizar dicho análisis en profundidad, es indispensable lograr una mejor comprensión de las causas subyacentes a la disminución de la competencia en la contratación pública.
8. DESTACA que el análisis en profundidad debe tener en cuenta la necesidad de que el marco jurídico de la contratación asegure que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras puedan tener debidamente en cuenta la resiliencia, la seguridad del suministro y la competencia leal para asegurar la necesidad crucial de autonomía estratégica de la Unión, preservando al mismo tiempo una economía abierta con respecto a la necesidad de construir una base económica sólida, especialmente mediante la reducción de las dependencias de la Unión en los ecosistemas industriales más sensibles. DESTACA asimismo que se debe tener debidamente en cuenta la necesidad de que exista una normativa clara en relación con el tratamiento de productos y operadores económicos de terceros países.

(5) Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1-64); versión consolidada vigente: 1.1.2024.
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 (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65-242); versión consolidada vigente: 1.1.2024.
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 (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243-374); versión consolidada vigente: 1.1.2024.

9. PONE DE RELIEVE que la actual situación geopolítica constituye una enorme amenaza para la seguridad de los Estados miembros. DESTACA que el análisis en profundidad debe tener debidamente en cuenta la necesidad de que los compradores del sector público refuercen las herramientas existentes de que disponen para limitar los riesgos de seguridad, y CONSIDERA que la inspiración para dichas herramientas puede encontrarse en la Directiva 2009/81/CE, entre otras. En lo que se refiere a las cuestiones de seguridad, SUBRAYA que la Directiva 2009/81/CE ya permite cierto grado de flexibilidad que debe tenerse en cuenta en el análisis en profundidad de aquella contratación que entra dentro del ámbito de aplicación de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE.
10. CONSIDERA que en este análisis se requiere un estudio exhaustivo sobre la interacción entre las Directivas y la multiplicidad de actos jurídicos sectoriales específicos que incluyen disposiciones en materia de contratación. SOLICITA que la Comisión estudie en su análisis en profundidad la necesidad de racionalizar y alinear estas iniciativas con objeto de encontrar un equilibrio entre los distintos objetivos, reforzar la seguridad jurídica, mejorar la coherencia general y, cuando proceda, reducir la carga y los costes administrativos.
11. PONE DE RELIEVE que el análisis en profundidad puede llevar al establecimiento de un diagnóstico, al inicio de una evaluación de impacto de la normativa y, a partir de sus conclusiones, posiblemente a la propuesta de nuevas normas que promuevan la contratación sostenible y la competencia equitativa y efectiva, logrando al mismo tiempo, en la medida de lo posible, la eliminación de las barreras administrativas excesivas e innecesarias y la racionalización de las actuales disposiciones normativas, pero SUBRAYA la importancia para los compradores del sector público de mantener la flexibilidad para determinar la naturaleza y la inclusión de consideraciones estratégicas en sus procedimientos.
12. DESTACA que el marco jurídico debe aspirar, al mismo tiempo, a facilitar el acceso a la contratación pública, en particular para las pymes y especialmente para las microempresas.
13. En este sentido, INVITA a la Comisión a presentar las iniciativas o medidas que se han tomado y que se tomarán a raíz de las últimas Conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de la contratación pública sostenible ⁽⁶⁾, así como del informe de la Presidencia francesa sobre los cuellos de botella detectados en la aplicación de las Directivas en materia de contratación pública.
14. PONE DE RELIEVE el papel que pueden desempeñar los grupos de expertos de la Comisión ⁽⁷⁾ en relación con el funcionamiento y el desarrollo de un marco jurídico en materia de contratación pública que sea moderno y accesible y esté simplificado, y que apoye un mercado interior sostenible y resiliente.

Disponibilidad de datos de alta calidad y herramientas avanzadas

15. RESPALDA la recomendación del TCE de emplear la documentación pertinente disponible de la mejor manera posible. CONSIDERA que es indispensable contar con datos exhaustivos y de alta calidad, porque permiten el desarrollo de políticas basadas en datos. Por consiguiente, INVITA a la Comisión y a los Estados miembros a colaborar más estrechamente para identificar los conjuntos de datos pertinentes que se necesitan para sustentar un análisis en profundidad y para mejorar la calidad y la interpretación de los datos recopilados [...] y, en caso de que esté disponible, publicar información pertinente y periódica sobre la contratación pública sostenible.
16. En este contexto, ACOGE CON SATISFACCIÓN la iniciativa de la Comisión Europea acerca del Espacio de Datos sobre Contratación Pública (EDCP), que podría mejorar la calidad y la utilización de los datos sobre contratación pública mediante herramientas avanzadas, como las tecnologías de inteligencia artificial. INSTA a centrarse en una metodología eficiente para la evaluación y el análisis de los datos disponibles en materia de contratación, en particular en lo que respecta a los indicadores del cuadro de indicadores del mercado único, y PIDE a la Comisión que se sirva de todos los datos disponibles para comprender las prácticas de contratación de los compradores del sector público, teniendo en cuenta que la composición y el contenido de los datos no están armonizados en toda la UE. DESTACA la necesidad de agilizar los procedimientos de contratación pública mediante el recurso a herramientas técnicas, con objeto de facilitar la pronta publicación de anuncios de contratos públicos en el diario electrónico de licitaciones.
17. INSTA a la Comisión y a los Estados miembros a que colaboren en el desarrollo de dichas herramientas de la mejor manera posible, también a través de las redes adecuadas entre autoridades nacionales y la Comisión.

⁽⁶⁾ DO C 236 de 20.6.2022, p. 2.

⁽⁷⁾ En concreto, el Grupo de Expertos de Interesados en materia de Contratación Pública, la red de órganos de recurso de primera instancia y el foro multilateral de expertos sobre contratación pública electrónica.

Consultas a las partes interesadas, fomento de las mejores prácticas, aseguramiento de la profesionalización y puesta en marcha de un plan de acción estratégico a escala de la UE para la contratación pública

18. OBSERVA que el porcentaje de contratos adjudicados a la oferta con el precio más bajo constituye una parte importante de la totalidad de los contratos adjudicados en la mayoría de los Estados miembros. No obstante, ADVIERTE contra el hecho de atribuir demasiada importancia al precio más bajo como único criterio de adjudicación a modo de indicador para medir la calidad de los procedimientos de contratación. SEÑALA que la utilización del precio más bajo como único criterio de adjudicación no siempre repercute negativamente en la calidad si los compradores han establecido adecuadamente sus especificaciones técnicas con antelación en sus pliegos de condiciones, pero compete a los Estados miembros determinar hasta qué punto los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras pueden o no utilizar únicamente el precio o únicamente el coste como único criterio de adjudicación. Por consiguiente, SOLICITA a la Comisión que apoye y fomente el desarrollo de capacidades con objeto de promover la aplicación de la contratación estratégica, y criterios pertinentes para la selección y concesión relacionados con el asunto del contrato, a fin de asegurar la alta calidad de los servicios públicos, la sostenibilidad y la rentabilidad.
19. INDICA que el refuerzo de la competencia y las dimensiones estratégicas dependen en gran medida de la manera en que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras diseñan y gestionan sus contratos y de su capacidad y competencia en esos ámbitos. Por consiguiente, INVITA a la Comisión y a los Estados miembros a poner en marcha o reforzar iniciativas para mejorar la profesionalización de dichas autoridades y entidades, teniendo en consideración la herramienta ProcurCompEU⁽⁸⁾, pero CONSIDERA que la competencia y la formación también son esenciales para los operadores económicos, en particular para las pymes y especialmente para las microempresas.
20. ANIMA a la Comisión y a los Estados miembros a colaborar de manera más eficiente y apoyar la puesta en común y divulgación de mejores prácticas, y a construir las competencias y capacidades necesarias mediante el diálogo con todas las partes interesadas, como los compradores y vendedores.
21. INSTA asimismo a una mayor transparencia, integridad y rendición de cuentas para el gasto público con el fin de luchar contra la colusión y la corrupción y de ayudar a lograr una mejor rentabilidad.
22. RECONOCIENDO que no existe una solución única para hacer frente a los desafíos mencionados, INSTA a la Comisión a que adopte un plan de acción estratégico a escala de la UE en materia de contratación pública que contemple las siguientes etapas a escala de la UE, con la cooperación de los Estados miembros cuando proceda. INSTA a la Comisión y a los Estados miembros a que emprendan esta labor sin demora, y PIDE que se complete el plan de acción estratégico de la UE en un plazo razonable para guiar y sustentar un programa de revisión y reforma del panorama de contratación en la UE a fin de solventar cuestiones e inquietudes indicadas en las presentes Conclusiones del Consejo.
23. INVITA a la Comisión a presentar con frecuencia al Consejo los avances logrados sobre las iniciativas, medidas y actuaciones indicadas en las presentes Conclusiones.

⁽⁸⁾ ProcurCompEU, el marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública: ECF_Flyer.indd (europa.eu)