

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de
España con motivo de la convocatoria de datos para la evaluación de
“DIRECTIVAS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA”

Marzo de 2025

1. Introducción

A iniciativa de la Comisión Europea se ha abierto una convocatoria pública para recoger información para la evaluación de diversas Directivas sobre contratación pública, en particular:

- Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión
- Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública
- Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales

Con el fin de crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas de toda Europa, el Derecho de la UE establece unas normas mínimas para la contratación pública. Dichas normas regulan la manera en que las autoridades públicas y determinados operadores de servicios públicos de la UE adquieren bienes y contratan obras y servicios que superen un determinado valor. Las Directivas de la UE sobre contratación pública abarcan las normas de procedimiento (“cómo comprar”), incluidas las normas de aplicación general, las normas específicas aplicables a las entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y las normas sobre concesiones.

En las orientaciones políticas 2024-2029 para la próxima Comisión Europea se anunció una revisión de las Directivas sobre contratación pública para: permitir que se dé preferencia a los productos europeos en la contratación pública en determinados sectores estratégicos; contribuir a garantizar el valor añadido de la UE y la seguridad del suministro de tecnologías, productos y servicios vitales; y modernizar y simplificar las

normas de contratación pública, en particular teniendo en cuenta a las empresas emergentes e innovadoras de la UE.

Este procedimiento de consulta pública se enmarca en el escenario descrito, para apoyar a la Comisión en la evaluación de los resultados y los efectos de dichas Directivas en toda la UE, si siguen siendo adecuadas para su finalidad, si cumplen sus objetivos previstos con el menor coste posible y si son apropiadas para hacer frente a los retos actuales. La evaluación abarcará un período de ocho años (2016-2024) e incluirá a todos los Estados miembros de la UE y los países del EEE.

2. Valoración global

La revisión y mejora de las Directivas y procedimientos de la UE actualmente vigentes en materia de contratación pública es positiva, por cuanto su adecuado desempeño es crucial para garantizar la competitividad mundial de la UE. De hecho, máxime en el actual escenario global, el marco de contratación pública es una de las mejores oportunidades de que dispone la UE para desarrollar bienes y servicios innovadores y crear mercados líderes en tecnologías limpias y estratégicas.

En general, las Directivas vigentes de la UE en materia de contratación pública han supuesto un impacto positivo. No obstante, se identifican determinados ámbitos de mejora para incrementar su eficacia (contribuir a un alto nivel de competencia en el mercado único; mayor participación de las pymes en los procedimientos de contratación pública; simplificación y flexibilidad de los procedimientos de contratación pública; transparencia e integridad del gasto público; uso eficiente de los fondos públicos; contribuir a que la UE sea una economía más verde, social e innovadora) y eficiencia (balance positivo entre los costes y beneficios tanto para los compradores públicos como para los operadores económicos, incluidas las pymes).

A continuación, se presenta una serie de observaciones con el objeto de contribuir a la mejora de las Directivas y procedimientos comunitarios en el campo de la contratación pública.

3. Observaciones específicas

Con el ánimo de perfeccionar las Directivas y los correspondientes procedimientos vigentes en la UE en materia de contratación pública, a continuación se presentan observaciones específicas de la Cámara de Comercio de España en diferentes ámbitos específicos:

- La aplicación de las leyes de contratación pública por parte de los poderes y entidades contratantes obedece a diferentes modalidades de aplicación, lo que ocasionalmente deriva en complejidad y diferencias innecesarias entre los distintos tipos de procedimientos de contratación. Esta falta de claridad puede crear mayores riesgos de falta de transparencia y confusión, desanimando la participación empresarial en los procesos de contratación pública. Por ello, sería conveniente impulsar una mayor **armonización** europea en cada una de las etapas del proceso, como en las condiciones de los procedimientos de contratación, los plazos, etc. Con ello, se avanzaría en la disposición de unos procedimientos de adjudicación de contratos públicos eficaces, eficientes y transparentes en toda la UE.
- El desarrollo gradual de la **digitalización de la contratación pública** (contratación electrónica) también ha aliviado parcialmente las cargas administrativas, ha acelerado los procesos de contratación y facilitado el acceso a las licitaciones transfronterizas. Sin embargo, las dificultades técnicas, las diferentes plataformas y las diversas regulaciones nacionales crean barreras que también desalientan la participación transfronteriza. Algunos sistemas siguen siendo complejos y difíciles de navegar, especialmente para las pymes, al tiempo que cabe mejorar la interoperabilidad entre los sistemas nacionales.

En suma, el marco de la contratación electrónica es esencial, pero deben abordarse los problemas de alfabetización digital y accesibilidad de las plataformas. Ello pasa por promover programas de formación y una mejor armonización de los sistemas de contratación electrónica.

Asimismo, las normas armonizadas para la firma electrónica deben ser imprescindibles para mejorar la digitalización de la contratación pública: en la práctica, las plataformas de contratación no reconocen ocasionalmente las diferentes firmas electrónicas cualificadas y, por lo tanto, se convierten en obstáculos para el mercado único.

- Otra cuestión que puede actuar como desincentivo para la participación en procedimientos de contratación pública es el hecho de que todavía se adjudican demasiados **contratos basados en el precio más reducido**, incluidas ofertas por debajo de los costes requeridos o por debajo de las retribuciones sectoriales mínimas acordadas colectivamente. Se trata de una normativa susceptible de análisis sobre sus consecuencias en términos de competencia, competencia y accesibilidad a diferentes tramos de empresas, con el fin de afrontar su perfeccionamiento en aras del interés general.
- Como premisa de partida en la contratación pública a escala comunitaria, las normas ofrecen garantías para la **igualdad de trato de los licitadores**. No obstante, en la práctica, las pymes de la UE que concurren a un Estado miembro indeterminado a menudo se enfrentan a barreras ocultas, como problemas lingüísticos o diferentes requisitos administrativos. Esto es, el marco jurídico garantiza la igualdad de trato, pero su aplicación no está asegurada. Por tanto, es necesaria una mayor supervisión y armonización en la materia.
- Por lo general, las pymes tienen dificultades para competir con las grandes empresas de países extracomunitarios, que a veces se benefician de las ayudas estatales. Las normas deben abordar con mayor precisión y firmeza la cuestión de la competencia desleal y la reciprocidad en la contratación pública. Si bien la apertura a los mercados mundiales es importante y beneficiosa en términos agregados, las empresas europeas no deben verse perjudicadas por **condiciones competitivas desiguales**, especialmente en sectores estratégicos.

- El **Documento Europeo Único de Contratación** (DEUC) permite a los operadores económicos disponer de una prueba preliminar acerca del cumplimiento de las condiciones requeridas en los procedimientos de contratación pública en la Unión Europea. Aunque el DEUC simplifica los procedimientos de contratación, también ha sido objeto de críticas¹, principalmente:
 - Complejidad y carga administrativa. La necesidad de completar el documento con precisión y proporcionar la documentación de respaldo requerida puede resultar abrumadora, especialmente para las pymes.
 - Implementación inconsistente. La implementación del DEUC varía entre los Estados miembros, lo que puede generar confusión y dificultades para los operadores económicos que participan en licitaciones transfronterizas.
 - Eficacia y eficiencia: la eficacia real del DEUC para reducir la carga administrativa y agilizar los procedimientos de contratación se cuestiona por parte de algunos informes, que señalan que los tiempos de adjudicación de contratos no han mejorado significativamente, y que incluso en algunos casos han aumentado.
- Por último, otro ámbito de análisis y posible mejora es el relativo a **los contratos a largo plazo** y la correspondiente capacidad de adaptación de los precios a los cambios imprevisibles, por ejemplo, en los precios de la energía y las materias primas, como han evidenciado las últimas crisis acaecidas.

La rigidez existente en las modificaciones de los acuerdos de concesión a largo plazo obstaculiza asimismo el desarrollo efectivo de infraestructuras y la capacidad de respuesta a los cambios tecnológicos y sociales. Sería oportuno avanzar hacia un enfoque más flexible en las regulaciones actuales sobre contrataciones públicas, que permita a las empresas privadas abordar con

¹ Informe Especial 28/2023: Contratación pública en la UE | Tribunal de Cuentas Europeo: <https://www.eca.europa.eu/es/publications?ref=sr-2023-28>
Una valoración de los principales logros y fracasos de las directivas UE sobre Contratación Públicas tras diez años desde su aprobación | Observatorio de Contratación Pública: <https://www.obcp.es/opiniones/una-valoracion-de-los-principales-logros-y-fracasos-de-las-directivas-ue-sobre>

mayores garantías los problemas medioambientales, adoptar soluciones innovadoras y considerar aspectos sociales en sus actividades.

Por ello, sería conveniente valorar un enfoque más adaptable que equilibre la necesidad de transparencia y competencia con las realidades prácticas de gestionar proyectos de infraestructura a largo plazo. Esto implica incluir criterios claros para la extensión de contratos en las reglas de licitación, establecer un principio de proporcionalidad que no altere la naturaleza de la concesión, implementar una supervisión independiente y considerar estas extensiones como modificaciones contractuales. Además, es necesario subrayar la importancia de evitar el "gold-plating" (incorporación de funcionalidades añadidas, requerimientos u otros agregados a los entregables del proyecto, sin un soporte documental explícito en los términos de contratación del mismo) en la transposición de las Directivas de la UE a la legislación nacional, ya que crea cargas regulatorias innecesarias, genera incertidumbre, merma la competencia y entorpece la integración del mercado único.

En **conclusión**, desde la Cámara de Comercio de España se considera positivo y pertinente avanzar en la mejora de las Directivas relativas a la contratación pública en la UE, en aras de incrementar su eficacia, eficiencia, coherencia y aportación al impulso de la armonización y el mercado único comunitario. No en vano, el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la contratación pública en la UE, publicado en 2023 y seguido de las Conclusiones del Consejo (C/2024/3521)², señala la necesidad de adoptar nuevas medidas para abordar el problema de la disminución de la competencia en la contratación pública y aprovechar plenamente el potencial del mercado de la contratación pública de la UE. Asimismo, los informes Letta [«Much more than a market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens»] y Draghi [«The future of European competitiveness»] reconocen que la contratación pública es una herramienta clave para promover los objetivos de la UE y se señalan varios retos y cuestiones importantes que deben abordarse.