



## LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Las autoridades públicas celebran contratos de obras y servicios que representan un volumen de transacciones de 2 448 millones EUR, lo que muestra que la contratación pública europea es uno de los principales vectores de crecimiento económico, creación de empleo e innovación. El paquete de contratación pública adoptado en 2014 aporta anualmente 2 880 millones EUR al PIB de la Unión. Además, las Directivas de la UE en materia de contratación pública propiciaron un aumento de los valores de adjudicación totales, que ascendieron de menos de 200 000 millones EUR en 2009 a aproximadamente 525 000 millones EUR en 2017.

### BASE JURÍDICA

Artículos 26, 34, 53, apartado 1, 56, 57, 62 y 114 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).

### OBJETIVOS

Los contratos públicos son vitales para las economías de los Estados miembros, ya que aportan más del 16 % del producto interior bruto (PIB) de la UE. Antes de la legislación de la Comunidad Europea, únicamente se adjudicaba a empresas no nacionales el 2 % de estos contratos. Estos contratos son cruciales en sectores como la construcción, la energía y las telecomunicaciones, en los que tradicionalmente se preferían los proveedores nacionales. Esta preferencia obstaculizó el mercado único, aumentando los costes y limitando la competitividad en industrias clave.

Aplicar los principios del mercado interior garantiza un uso óptimo de los recursos económicos y los fondos públicos. Permite adquirir productos y servicios de alta calidad a precios competitivos. Dar preferencia a las empresas con mejores resultados en toda Europa impulsa la competitividad de las empresas europeas y defiende los principios de transparencia, igualdad de trato y eficiencia, minimizando los riesgos de fraude y corrupción.

### RESULTADOS

La Comunidad Europea adoptó legislación destinada a coordinar las normativas nacionales, imponiendo obligaciones en materia de publicidad de las licitaciones y de aplicación de criterios objetivos para el examen de estas. A partir de los años sesenta del siglo pasado, se adoptaron varios actos normativos relativos a la contratación pública, pero más tarde la Comunidad decidió simplificar y coordinar la legislación en este ámbito y adoptó cuatro Directivas ([Directivas 92/50](#), [93/36](#), [93/37](#) y [93/38](#)). Tres



de estas Directivas se fundieron en la [Directiva 2004/18/CE](#) sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; la [Directiva 2004/17/CE](#) coordinaba los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Algunos años después, la [Directiva 2009/81/CE](#) introdujo normas específicas para la contratación pública en el ámbito de la defensa, destinadas a facilitar el acceso a los mercados de la defensa de otros Estados miembros.

## REFORMA

En 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron un nuevo paquete sobre contratación pública en el que se incluyen la [Directiva 2014/24/UE](#) sobre contratación pública (por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE) y la [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 (por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE). Completaba dicho paquete sobre contratación pública una nueva Directiva sobre concesiones ([Directiva 2014/23/UE](#)), por la que se establece un marco adecuado para la adjudicación de concesiones<sup>[1]</sup>, con lo que se garantiza a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado de la Unión y se proporciona más seguridad sobre el Derecho aplicable.

El componente exterior de la contratación pública también se tuvo en cuenta en la propuesta de la Comisión de 2012 de un [Reglamento](#) sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países. Un punto muerto en las negociaciones dio lugar a una nueva [propuesta](#) de la Comisión en 2016. Los colegisladores concluyeron el procedimiento formal de adopción en junio de 2022 y el [acto definitivo](#) se firmó el 23 de junio de 2022.

En abril de 2012, la Comisión adoptó una [estrategia para la contratación pública electrónica](#) con el objetivo de alcanzar la plena implantación de la contratación pública electrónica a mediados de 2016. El 16 de abril de 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron la [Directiva 2014/55/UE](#) relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

El 3 de octubre de 2017, la Comisión publicó dos Comunicaciones, tituladas «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa» ([COM\(2017\)0572](#)) y «Apoyar la inversión mediante una evaluación voluntaria previa de los aspectos de contratación de los grandes proyectos de infraestructura» ([COM\(2017\)0573](#)). Con el fin de seguir mejorando la contratación pública europea, en el marco del paquete de medidas de la estrategia de contratación pública, también publicó una [Recomendación](#) titulada «La profesionalización de la

---

[1]Las «concesiones» son contratos a título oneroso mediante los cuales uno o más órganos de contratación o entidades adjudicadoras confían la ejecución de obras o la prestación y gestión de servicios a uno o más operadores económicos. Los operadores económicos a los que se haya adjudicado una concesión adquieren el derecho exclusivo de explotar las obras o servicios objeto del contrato, o bien adquieren dicho derecho acompañado de un pago.



contratación pública. Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública».

## PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los procedimientos deben respetar los principios del Derecho de la UE, en particular la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Principios como la igualdad de trato, la no discriminación y la transparencia son esenciales, y deben respetarse la competencia, la confidencialidad y la eficiencia.

### A. Tipos de procedimiento

Las licitaciones se ajustan a diversos tipos de procedimiento, sobre la base de un sistema de umbrales. En las Directivas se indican los métodos para calcular el valor estimado de cada contrato público<sup>[2]</sup> y los procedimientos correspondientes. En el «procedimiento abierto», cualquier operador interesado puede presentar una oferta, mientras que el «procedimiento restringido» solo permite presentar ofertas a los candidatos invitados. En el «procedimiento de licitación con negociación», cualquier operador puede solicitar la participación, pero solo pueden presentar ofertas los invitados a ello tras una evaluación. El «diálogo competitivo» se aplica en situaciones en las que las autoridades<sup>[3]</sup> no pueden definir sus necesidades; solamente participan en el diálogo candidatos invitados. El contrato se adjudica sobre la base de la mejor relación calidad-precio. El procedimiento de «asociación para la innovación» se destina a soluciones innovadoras que aún no están en el mercado. La autoridad colabora con una o varias entidades de investigación y desarrollo para negociar una solución novedosa durante la licitación. En casos especiales, los contratos pueden adjudicarse sin publicación previa.

### B. Criterios para la adjudicación de contratos

Los poderes adjudicadores están obligados a adjudicar contratos públicos sobre la base del criterio de la «oferta económicamente más ventajosa», introducido en la reforma de las normas de contratación pública. En lugar de tomar en consideración solamente el precio más bajo, la oferta económicamente más ventajosa hace hincapié en la mejor relación calidad-precio teniendo en cuenta los factores de calidad, medioambientales y sociales, los costes del ciclo de vida y la innovación.

### C. Normas de publicidad y de transparencia

Los procedimientos de contratación deben garantizar la transparencia necesaria en todas sus fases, lo que se consigue, en particular, gracias a la publicación de los elementos esenciales de los procedimientos de contratación y a la publicación de información sobre los candidatos y licitadores, así como gracias a la aportación de documentación suficiente sobre todas las fases del procedimiento.

---

[2]«Contratos públicos» son contratos a título oneroso celebrados entre uno o varios operadores económicos y uno o varios órganos de contratación, que tienen por objeto la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.

[3]Los «poderes adjudicadores» son el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes, o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.



#### D. Procedimientos de recurso

La [Directiva sobre procedimientos de recurso \(2007/66/CE\)](#) garantiza un sistema eficaz de recurso en caso de incumplimiento de las normas de contratación pública. Introduce el «plazo suspensivo», que, tras una decisión de adjudicación de contrato, concede a los licitadores un mínimo de diez días para revisar la decisión antes de que las autoridades firmen el contrato. Esto abre la posibilidad de impugnar la decisión.

#### E. Otros aspectos de la contratación pública

Las nuevas normas hacen hincapié en la contratación ecológica, teniendo en cuenta el impacto medioambiental y permitiendo referencias a la etiqueta ecológica. También destacan la inclusión social y la simplificación de los contratos de servicios. Las normas aspiran a reducir la burocracia, ayudar a las pymes con el «documento europeo único de contratación» y fomentar la división de los contratos en lotes. Se da prioridad a la contratación pública electrónica, indicando técnicas específicas de contratación electrónica. Las Directivas reconocen las decisiones del Tribunal de Justicia de la UE en materia de contratación interna y refuerzan la normativa contra los conflictos de intereses y la corrupción.

El 11 de marzo de 2020, la Comisión publicó un [documento de trabajo](#) sobre los criterios de contratación pública ecológica de la Unión para centros de datos, salas de servidores y servicios en la nube con el fin de garantizar que los equipos y servicios de los centros de datos se adquieran de manera respetuosa con el medio ambiente, en consonancia con los objetivos de la Unión en materia de energía, cambio climático y eficiencia en el uso de los recursos.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, la Comisión Europea propuso el programa EU4Health ([COM\(2020\)0405](#)), destinado a aumentar significativamente el presupuesto para la contratación pública de salud, en particular medicamentos, vacunas y sistemas de datos sanitarios. Esta propuesta dio lugar a la adopción del [Reglamento \(UE\) 2021/522](#), con efecto a partir del 1 de enero de 2021 y adoptado el 27 de marzo de 2021, por el que se establece el programa. La Comisión proporcionó [nuevas orientaciones para compradores del sector público](#) para la adquisición rápida de equipos esenciales, puso en marcha [cinco contrataciones conjuntas](#) de equipos de protección con Estados miembros e insistió en la digitalización de la contratación pública a través de plataformas nacionales de contratación electrónica, como parte de su estrategia más amplia de recuperación tras la COVID-19 [COM(2020)0456].

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Antes de aprobar el paquete de contratación pública el 15 de enero de 2014, el Parlamento adoptó varias Resoluciones, como su Resolución, de 18 de mayo de 2010, sobre [nuevos aspectos de la política de contratación pública](#), su Resolución, de 12 de mayo de 2011, sobre la [igualdad de acceso a los mercados del sector público en la UE y en terceros países](#), y su Resolución, de 25 de octubre de 2011, sobre la [modernización de la contratación pública](#). En estas Resoluciones, el Parlamento solicitó medidas de simplificación y una mayor seguridad jurídica, y pidió que a la hora de adjudicar contratos se tengan presentes el valor obtenido y la sostenibilidad.



En el marco de los esfuerzos para continuar mejorando la contratación pública europea, el 4 de octubre de 2018 el Parlamento adoptó una [Resolución sobre el paquete de medidas de la estrategia de contratación pública](#) en la que pedía una mejor utilización de las tecnologías digitales en la contratación pública en la Unión, medidas de facilitación para las pymes y las empresas de la economía social, un mejor acceso de los proveedores de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países y la profesionalización de los compradores<sup>[4]</sup>. En noviembre de 2020, [un estudio](#)<sup>[5]</sup> afirmaba que las disparidades entre los Estados miembros en cuanto a profesionalidad en el ámbito de la contratación pública explicaban en gran medida el desigual acceso a la contratación pública.

Según diversos estudios, la actividad legislativa reciente del Parlamento podría llegar a generar al año 2 880 millones EUR. Al mismo tiempo, las Directivas de la Unión sobre contratación pública han conllevado un aumento de los valores de adjudicación totales, que han pasado de menos de 200 000 millones EUR a aproximadamente 525 000 millones EUR<sup>[6]</sup>.

En abril de 2020 se publicó un *briefing* titulado «[The EU's Public Procurement Framework](#)»<sup>[7]</sup> (El marco de contratación pública de la Unión), en el que se examina cómo este marco contribuye a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París y la Estrategia de la Economía Circular. Este trabajo de investigación fue solicitado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) para su informe de propia iniciativa titulado «[Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores](#)», aprobado por el Parlamento el 25 de noviembre de 2020.

El 22 de febrero de 2021 se presentó a la Comisión IMCO un [estudio](#)<sup>[8]</sup> exhaustivo que describía el impacto de la COVID-19 en el mercado interior. Sugiere enfoques políticos para futuras crisis, como fondos reservados para el desarrollo de vacunas y la coordinación de normas a escala de la UE. En el estudio se pone de relieve que los Estados miembros vieron rápidamente la importancia de coordinar los esfuerzos en la adquisición de equipos médicos y de protección individual debido a la intensidad de la crisis.

El 1 de diciembre de 2021, la Comisión IMCO organizó una [audiencia pública](#) sobre contratación pública sostenible en asociación con la Comisión de Medio Ambiente,

---

[4]Sobre este tema puede consultarse el siguiente trabajo de investigación: Bovis, C., «[Contribution to Growth: European Public Procurement — Delivering improved rights for European citizens and businesses](#)» (Contribución al crecimiento: la contratación pública europea. Mejorar los derechos de los ciudadanos y las empresas en Europa), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2019.

[5]Dahlberg, E. et al., «[Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#)» (Obstáculos jurídicos en los Estados miembros a las normas del mercado único) publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[6]Sobre este tema puede consultarse el siguiente trabajo de investigación: Becker, J. et al., «[Contribution to Growth: European Public Procurement — Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#)» (Contribución al crecimiento: la contratación pública europea. Proporcionar beneficios económicos a los ciudadanos y las empresas), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2019.

[7]Núñez Ferrer, J., «[The EU's Public Procurement Framework](#)» (El marco de contratación pública de la Unión), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2020.

[8]Marcus, J. S. et al., «[The impact of COVID-19 on the Internal Market](#)» (El impacto de la COVID-19 en el mercado interior), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2021.



Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI), El objetivo era ver cómo la contratación pública podía apoyar los objetivos del Pacto Verde Europeo. En la audiencia, expertos de universidades europeas, empresas, ministerios de los Estados miembros y ONG debatieron sobre la optimización de la contratación ecológica, la promoción de su uso por las partes interesadas, la mejora de su acceso y la mejora de la difusión de información sobre la contratación sostenible.

El 9 de junio de 2022, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre la [propuesta](#) de la Comisión relativa al [Instrumento de Contratación Pública Internacional](#) (ICPI), y el acto definitivo se firmó el 23 de junio de 2022. El ICPI pretende promover la apertura mundial de los mercados de contratación pública. En mayo de 2022, se publicó un [estudio](#)<sup>[9]</sup> para la Comisión IMCO titulado «*The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector*» (El mercado único digital y la digitalización del sector público), en el que se exploraba el potencial de una plataforma GovTech de la UE para modernizar el sector público.

En cuanto a la contratación pública en el ámbito de la defensa, en septiembre de 2023 el Parlamento aprobó un texto relativo al documento [COM\(2022\)0349](#), en el que expresaba su ánimo de impulsar sustancialmente el gasto en defensa, promover inversiones colaborativas en proyectos conjuntos, mejorar la adquisición conjunta de capacidades de defensa, invertir en diversas capacidades de misión, aprovechar las sinergias, estimular la innovación y reforzar la industria europea de la defensa, haciendo hincapié en el apoyo a las pymes.

Para más información sobre este tema, véase el sitio web de la [Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello  
11/2023

---

[9]Hoekstra, M. et al., «*The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector*» (El mercado único digital y la digitalización del sector público), publicación para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, Departamento Temático de Políticas Económicas y Científicas y de Calidad de Vida, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2022.

