

Informe Especial

## 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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-IX
<b>Introducción</b>	01-17
Contratación pública en la Unión Europea	01-04
Marco jurídico de la UE para la contratación pública	05-10
Funciones y responsabilidades en el ámbito nacional y de la UE	11-12
Diario electrónico de licitaciones (TED)	13-15
Informes nacionales de los Estados miembros y cuadro de indicadores del mercado único de la Comisión	16-17
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	18-29
<b>Observaciones</b>	30-107
<b>Según los indicadores clave, en los últimos diez años ha disminuido la competencia en la contratación pública</b>	30-46
Un número elevado de adjudicaciones directas en varios Estados miembros	31-34
La proporción de procedimientos con una única oferta casi se ha duplicado en los últimos diez años	35-40
La contratación directa transfronteriza representa alrededor del 5 % del total de las adjudicaciones de contratos	41-44
No se realiza un seguimiento de los precios de las obras, bienes y servicios adquiridos mediante contratos públicos	45-46
<b>Objetivos clave de la reforma de las Directivas de 2014 que todavía no se han cumplido: simplificación, acceso de las pymes y contratación pública estratégica</b>	47-66
La administración de la contratación no se ha hecho más fácil	48-56
El porcentaje de contratos adjudicados a las pymes no ha aumentado globalmente	57-58
La mayoría de los poderes adjudicadores de los Estados miembros aplican la contratación pública estratégica de manera muy limitada	59-61
La integridad y la transparencia aún suponen un reto	62-64
Frágil equilibrio entre la competencia y los objetivos de la reforma de 2014	65-66

## **Deficiencias en la supervisión por parte de la Comisión de la contratación pública en la UE** 67-81

Los informes de seguimiento nacionales no contienen información sobre la situación competitiva de los Estados miembros o de los sectores económicos 68-70

Los datos del TED todavía no son suficientemente completos y exactos 71-75

El cuadro de indicadores de la Comisión no proporciona una visión exhaustiva y sólida del estado de la contratación pública 76-81

## **Las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para abordar los obstáculos a la competencia en la contratación pública eran limitadas** 82-107

En el ámbito de la UE no se tiene suficientemente en cuenta la disminución de la competencia en la contratación pública 83-89

Falta de atención a las causas profundas de la competencia limitada en el ámbito nacional 90-91

La auditoría permitió identificar varios factores que influyen en la competencia 92-100

Medidas paliativas dispersas para reducir obstáculos a la competencia en la contratación pública 101-107

## **Conclusiones y recomendaciones** 108-120

### **Anexos**

#### **Anexo I – Indicadores del cuadro**

#### **Anexo II – Metodología de análisis de datos**

#### **Anexo III – Cuadro de indicadores sobre contratación pública del Tribunal de Cuentas Europeo – Manual del usuario**

### **Siglas y acrónimos**

### **Glosario**

### **Respuestas de la Comisión**

### **Cronología**

### **Equipo auditor**

## Resumen

I Cada año se gastan aproximadamente 2 billones de euros, es decir, el 14 % del producto interior bruto de la UE, en contratación pública, un elemento clave del mercado único desde el punto de vista de la economía y de la integración, que ayuda a los poderes públicos a lograr la mejor relación calidad-precio al adquirir obras, bienes y servicios. El marco legal de la UE relativo a la contratación pública consta de varias Directivas, dos de las cuales fueron reformadas y una se introdujo recientemente, en 2014.

II Con la reforma de 2014, los legisladores buscaban flexibilizar la contratación mediante procedimientos simplificados, favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a los contratos públicos, y facilitar un uso más estratégico de la contratación pública para lograr mejores resultados. La reforma de 2014 también tenía la finalidad de reforzar los requisitos de transparencia y potenciar las disposiciones relativas a la integridad para contribuir a la prevención de la corrupción y el fraude.

III En nuestra auditoría evaluamos el nivel de competencia de las contrataciones públicas del mercado único de la UE durante un período de diez años, así como las acciones emprendidas por la Comisión y los Estados miembros para identificar y abordar los obstáculos a la licitación competitiva con el fin de lograr la mejor relación calidad-precio. Para analizar cómo ha evolucionado con el tiempo el nivel de la competencia, y para determinar si la reforma de 2014 tuvo un impacto en los niveles de esta y si se han cumplido otros de sus objetivos, utilizamos datos abiertos disponibles relativos a la contratación pública en la UE en el período de diez años anterior a 2021. Para llevar a cabo nuestro análisis de los datos desarrollamos un cuadro de indicadores interactivo que es accesible al público y permite obtener un análisis más detallado de los datos recabados para nuestra auditoría.

IV Realizamos esta auditoría con el propósito de informar y concienciar sobre el nivel de competencia de la contratación pública una vez transcurridos cinco años desde el vencimiento del plazo para la transposición de las Directivas sobre contratación pública a la legislación nacional. Con nuestras recomendaciones deseamos contribuir a la introducción de mejoras que sirvan de ayuda a los poderes adjudicadores de los Estados miembros para obtener el mejor uso del dinero público.

**V** En general, concluimos que el nivel de competencia en los contratos públicos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los últimos diez años en el mercado único de la UE. Falta concienciación sobre la competencia como requisito previo para lograr la mejor relación calidad-precio en la contratación pública. En lugar de hacer un uso sistemático de los datos disponibles para identificar las causas profundas de la competencia limitada, la Comisión y los Estados miembros han adoptado medidas dispersas para reducir los obstáculos a la competencia en la contratación pública.

**VI** Nuestro análisis de los datos disponibles indica un incremento sustancial de los procedimientos de contratación pública con una única oferta, un elevado nivel de adjudicaciones directas de contratos en la mayoría de los Estados miembros y un nivel reducido de contratos transfronterizos directos entre Estados miembros. Dado que varios objetivos de la reforma de 2014 siguen sin alcanzarse, llegamos a la conclusión de que la entrada en vigor de las Directivas de 2014 no ha tenido un efecto demostrable. Por el contrario, los licitadores y los poderes adjudicadores consideran que los procedimientos de contratación pública todavía suponen una carga administrativa significativa, que la proporción de pequeñas y medianas empresas participantes no ha aumentado sustancialmente y que la contratación pública raramente tiene en cuenta aspectos estratégicos tales como los medioambientales, sociales y de innovación. Además, el hecho de que los porcentajes de anuncios publicados sigan siendo bajos afecta negativamente a la transparencia, garantía clave contra el riesgo de fraude y corrupción. También observamos que algunos de los objetivos de la reforma de 2014 muchas veces son incompatibles con el objetivo general de garantizar la competencia en la contratación pública.

**VII** En nuestra auditoría también identificamos la necesidad que tiene la Comisión de mejorar la supervisión de la contratación pública: los datos recabados sobre los contratos adjudicados siguen sin ser exhaustivos y no todos son exactos. Los instrumentos de supervisión de la Comisión presentan deficiencias que limitan su eficacia y transparencia.

**VIII** Por último, nuestro análisis muestra que ni la Comisión ni los Estados miembros prestan suficiente atención a la competencia en la contratación pública. Son raras las iniciativas para analizar los datos de las contrataciones públicas y buscar los posibles motivos de los descensos en el nivel de competencia, y en la Comisión y los Estados miembros la concienciación sobre el problema es escasa. Pese a su lanzamiento de una estrategia de contratación pública en 2017, a partir de esa fecha, la Comisión ha emprendido pocas acciones para examinar o abordar las causas del descenso de la competencia en las licitaciones públicas.

**IX** Por todo ello, instamos a la Comisión a:

- o aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública;
- o colmar las lagunas que existen en los datos de contratación pública recabados;
- o mejorar sus instrumentos de supervisión para lograr un mejor análisis;
- o analizar más a fondo las causas profundas, y presentar medidas para superar los principales obstáculos a la competencia en la contratación pública.

# Introducción

## Contratación pública en la Unión Europea

**01** La contratación pública es el proceso en virtud del cual los organismos públicos adquieren obras, bienes y servicios de proveedores a través de procedimientos abiertos y competitivos para obtener calidad y una buena relación calidad-precio. Todos los años se gastan 2 billones de euros en contratación, o sea, aproximadamente el 14 % del producto interior bruto (PIB) de los 27 Estados miembros de la UE<sup>1</sup>, en lo sucesivo, «la Europa de los Veintisiete». Por consiguiente, la contratación pública es uno de los principales motores del crecimiento económico y el empleo.

**02** La mejor relación calidad-precio en la contratación de obras, bienes y servicios es un objetivo claro de la contratación pública. La competencia, es decir, suficiente número de proveedores en el mercado y que participen en procedimientos de contratación pública, es un requisito previo para alcanzar este objetivo.

**03** En el mercado único de la UE, los contratos públicos deberían adjudicarse respetando el principio de selección de la mejor oferta independientemente del país de origen de la empresa que presenta la oferta. El artículo 26, apartado 2, del TFUE establece que «el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados (...)». La selección de las empresas con mejores resultados contribuye a la competitividad de los mercados y salvaguarda el interés público.

**04** Por consiguiente, la regulación de la contratación pública en la UE puede impulsar la economía y mejorar la integración europea, aumenta la competitividad de las empresas europeas y refuerza el cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y eficiencia, reduciendo así el riesgo de fraude y corrupción.

---

<sup>1</sup> Sitio web de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (en junio de 2023).

## Marco jurídico de la UE para la contratación pública

### Directivas sobre contratación pública

**05** El marco jurídico de la UE para la contratación pública tiene por objeto garantizar la aplicación de un conjunto de normas y procedimientos armonizados a la adjudicación de contratos. El marco consta de varias directivas, dos de ellas reformadas en 2014:

- o **Directiva 2014/24/UE** por la que se definen las normas sobre contratación pública de aplicación general;
- o **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;

El mismo año, la **Directiva 2014/23/UE** relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

**06** El proceso de adjudicación de contratos puede describirse dividiéndolo en cinco fases (véase la **ilustración 1**).

### Ilustración 1 – Procedimiento de contratación pública



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.



## Contratos de cuantía superior e inferior a los umbrales de la UE

**07** Las tres Directivas son directamente aplicables a licitadores con contratos de valor superior a un importe específico. Desde el 1 de enero de 2022, los principales umbrales han sido:

- o 5 382 000 euros para obras públicas;
- o 140 000 para los contratos de la administración central;
- o 215 000 euros para los contratos de la administración local y regional;
- o 750 000 euros para los contratos de servicios sociales y otros servicios específicos.

**08** Por debajo de estos umbrales, se aplican las normas nacionales, pero estas también deben cumplir una serie de principios generales establecidos en las Directivas.

## La reforma de las Directivas en 2014

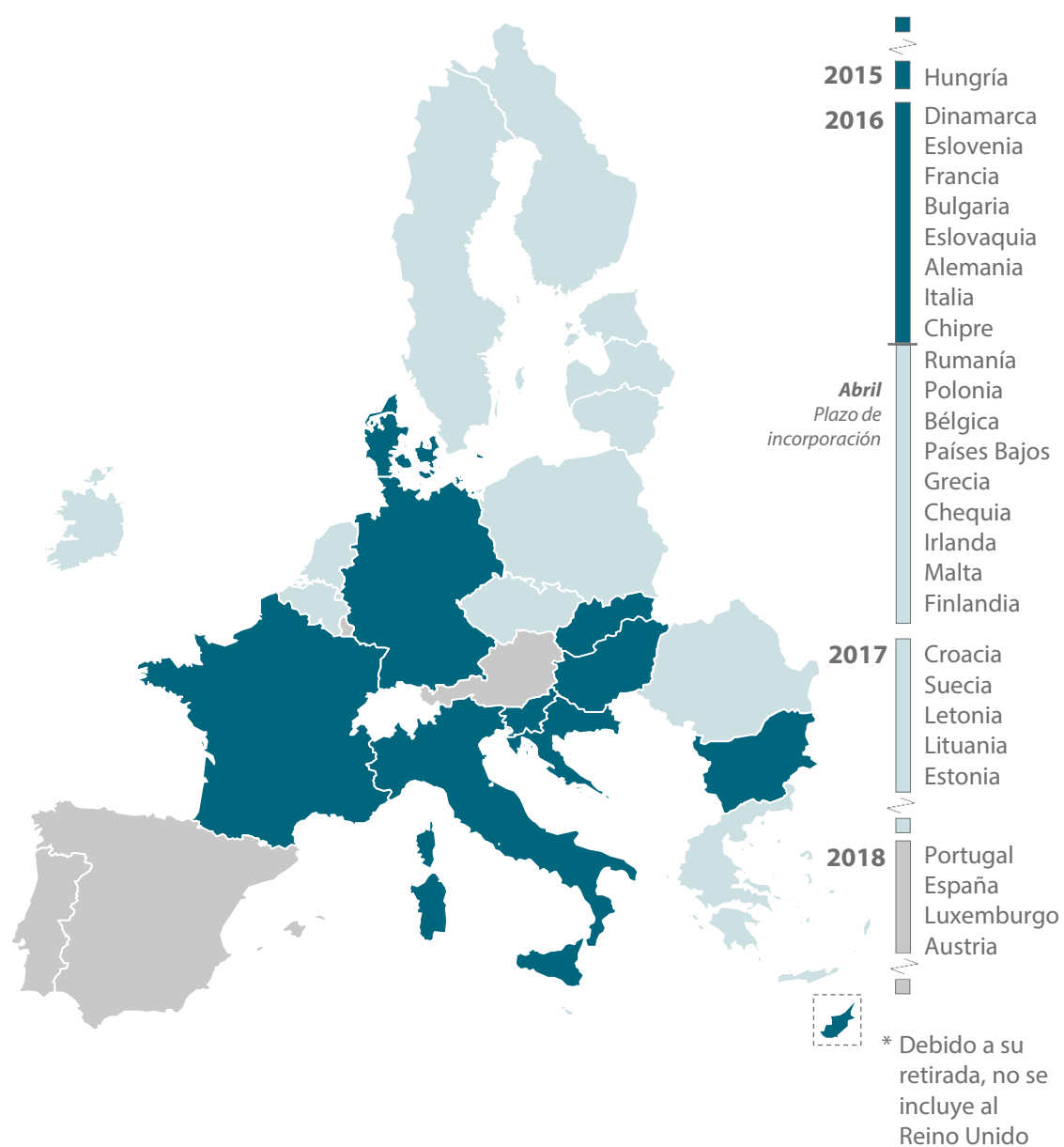
**09** Con la reforma de las Directivas en 2014, se buscaba flexibilizar la contratación mediante procedimientos simplificados, mejorando así el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a los contratos públicos, y facilitar un uso más estratégico de la contratación pública a fin de lograr mejores resultados para los objetivos sociales y de otras políticas públicas. La reforma de 2014 también tenía la finalidad de reforzar los requisitos de transparencia y potenciar las disposiciones relativas a la integridad para contribuir a la prevención de la corrupción y el fraude<sup>2</sup>.

**10** Los Estados miembros (veintiocho entonces) tenía que transponer las Directivas de 2014 a la legislación nacional antes de abril de 2016, pero la mayoría tardaron en hacerlo. Cuatro Estados miembros (Austria, Luxemburgo, Portugal y España) no ajustaron sus leyes nacionales contratación a la Directiva 2014/24/UE hasta 2018, año en el que los cambios finalmente entraron en vigor en el mercado único (véase la *ilustración 2*).

---

<sup>2</sup> COM(2017) 0572 «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa», p. 3.

## Ilustración 2 – Transposición de la Directivas 2014/24 por Estado miembro (2015-2018)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Funciones y responsabilidades en el ámbito nacional y de la UE

**11** Más de 250 000<sup>3</sup> poderes adjudicadores llevan a cabo procedimientos de contratación pública en el mercado único de la UE. Estas autoridades son organismos públicos (nacionales, regionales o locales), pero también agentes no públicos que operan en condiciones específicas, no competitivas. Todo Estado miembro cuenta al menos con un organismo público responsable de supervisar la contratación pública.

**12** Dentro de la Comisión, dos direcciones generales comparten la responsabilidad en materia de políticas de contratación pública y aplicación de las Directivas por parte de los Estados miembros:

- o la Dirección General (DG) de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, encargada tanto de la política de contratación pública como de la supervisión de la aplicación por los Estados miembros de las pertinentes Directivas de la UE;
- o la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea<sup>4</sup>, que administra el sistema [Tenders Electronic Daily](#) (TED), así como los sitios web eTendering y eNotices<sup>5</sup>.

## Diario electrónico de licitaciones (TED)

**13** Todas las notificaciones de licitaciones y adjudicaciones de contratos con un valor superior a los umbrales aplicables de la UE deben publicarse en el TED para notificar a los potenciales proveedores las futuras oportunidades de contratación. Los poderes adjudicadores también pueden publicar los procedimientos de valor inferior a los umbrales en este sistema.

**14** En 2020, según la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, se publicaron en el TED más de 640 000 anuncios de contratación. Se estima que estos anuncios correspondían a 226 000 procedimientos de contratación pública con un valor aproximado de 800 000 millones de euros. Desde 2016, estos anuncios están a disposición del público como datos abiertos<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre contratación pública.

<sup>4</sup> Sitio web de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>5</sup> Página de inicio del sitio web del TED.

<sup>6</sup> Conjuntos de datos del TED en [data.europa.eu](https://data.europa.eu).

**15** Siempre que los poderes adjudicadores usen otras plataformas de contratación pública para publicar anuncios de licitación, los Estados miembros deben garantizar que todos los datos de los procedimientos de valor superior a los umbrales se transfieran al TED con arreglo al artículo 51 de la [Directiva 2014/24/UE](#).

## **Informes nacionales de los Estados miembros y cuadro de indicadores del mercado único de la Comisión**

**16** Además del TED, la Comisión cuenta con otros dos instrumentos para supervisar el estado de la contratación pública en la UE: en primer lugar, los Estados miembros deben<sup>7</sup> presentar informes trienales de seguimiento por países (véanse los apartados [68](#) a [70](#)) y, en segundo lugar, la Comisión lleva un [cuadro de indicadores del mercado único](#) («el cuadro de indicadores»).

**17** El marco de indicadores tiene una sección específica que proporciona datos sobre contratación pública en la UE mediante doce indicadores desglosados por países. La Comisión consideraba tres de estos indicadores, que se presentan a continuación, especialmente pertinentes y, hasta enero de 2023, solía triplicar la ponderación de estos para calcular un indicador compuesto global (véase el [anexo I](#)):

- el porcentaje de procedimientos «sin licitación previa», que mide la proporción de contratos adjudicados a empresas tras un procedimiento de adjudicación negociado sin licitación previa (también denominado «adjudicación directa»);
- el porcentaje de procedimientos de contratación pública con «una única oferta», que mide la proporción de contratos adjudicados en procedimientos en los que solo había un licitador;
- el «porcentaje de anuncios publicados», que mide el valor de los procedimientos de contratación pública anunciados en el TED como proporción del PIB.

---

<sup>7</sup> [Directiva 2014/24/UE](#), artículos 83 y 85.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**18** En nuestra auditoría evaluamos el nivel de competencia de las contrataciones públicas del mercado único de la UE durante el período de diez años y las acciones emprendidas por la Comisión y los Estados miembros para identificar y abordar los obstáculos a la licitación competitiva con el fin de lograr la mejor relación calidad-precio. En particular, examinamos:

- o cómo evolucionó entre 2011 y 2021 la competencia en la contratación pública en el mercado interior de la UE, en los Estados miembros y en sus regiones, así como en sectores específicos, y si la reforma de 2014 ha tenido alguna repercusión en ello;
- o si se han cumplido los restantes objetivos de la reforma de las Directivas sobre contratación pública realizada en 2014;
- o si la supervisión por parte de la Comisión del estado de la contratación pública en la UE es eficaz;
- o si la Comisión y los Estados miembros han analizado los datos disponibles para identificar las causas profundas de la pérdida de competencia en la contratación pública y si han adoptado medidas para contrarrestar esta tendencia.

**19** Nuestra auditoría abarcó el período de financiación 2011-2021. Esto nos permitió examinar si la transposición de las Directivas de 2014 a la legislación nacional había repercutido en el estado de la contratación pública en los diferentes Estados miembros. La Directiva 2009/81/CE sobre los procedimientos de adjudicación en los ámbitos de la defensa y la seguridad quedaba fuera del ámbito de nuestra auditoría, pues no se había incluido en la reforma de 2014.

**20** En nuestra auditoría, conforme a nuestro concepto de competencia (véase el apartado [02](#)), nos centramos en los tres indicadores cuya ponderación se triplica en el cuadro de indicadores (véase el apartado [17](#)), pues identifican el nivel de competencia limitada, o incluso inexistente y, por consiguiente, generalmente se considera que indican comportamientos ineficientes del mercado que suponen un riesgo para «la mejor relación calidad-precio» en la contratación y, por tanto, para el uso eficiente del dinero público. También señalan las prácticas corruptas, como las especificaciones técnicas a medida para favorecer a determinadas empresas.

**21** En el marco de nuestro trabajo compilamos un conjunto exhaustivo de datos sobre la contratación pública en el mercado único de la UE. Esto abarca la Europa de los Veintisiete, más dos países del Espacio Económico Europeo (Islandia y Noruega) y el Reino Unido (hasta el momento de su retirada de la UE en 2021). Se basa en los datos del TED tal y como los presenta la Comisión en [data.europa.eu](https://data.europa.eu), y se complementan con los datos abiertos más detallados sobre contratación pública (procedentes de [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Permite realizar un análisis de las tendencias, ya que cubre un período de once años (de 2011 a 2021). Debido a la naturaleza específica de los contratados de concesión, no se tienen en cuenta en el análisis de tendencias. Los datos recabados por los sistemas nacionales de contratación pública varían entre Estados miembros y, por consiguiente, no permiten realizar una comparación adecuada. No hemos incluido en nuestro conjunto de datos los datos mencionados ni los datos del TED sobre los procedimientos por debajo del umbral de la UE.

**22** Posteriormente analizamos los datos en cooperación con expertos externos en ciencia de datos especializados en contratación pública. Véase el [anexo II](#) para obtener más detalles sobre nuestro enfoque y nuestra metodología. Debido a que algunos valores no estaban disponibles, y para permitir la comparabilidad entre Estados miembros, el análisis de datos efectuado se basó en el número de procedimientos de contratación pública y no en su valor monetario.

**23** Para llevar a cabo nuestro análisis de datos, desarrollamos un cuadro de indicadores interactivo (el «[ECA Public Procurement Dashboard](#)» [cuadro de indicadores sobre contratación pública del Tribunal de Cuentas Europeo]). Esta herramienta es públicamente accesible<sup>8</sup> y permite a los interesados analizar con mayor detalle los datos recogidos para nuestra auditoría, por Estado miembro, región (nivel 2 de la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas [NUTS-2]) y sector económico. El [anexo III](#) contiene las instrucciones para usar esta herramienta.

**24** Llevamos a cabo una encuesta y varias entrevistas para complementar la información cuantitativa obtenida de nuestro análisis de datos con información cualitativa y para comprender mejor tanto las opiniones de los Estados miembros sobre el estado de la contratación pública y las posibles causas profundas de la competencia limitada en la contratación pública de sus respectivos países, como las medidas de mitigación adoptadas por la Comisión a este respecto.

---

<sup>8</sup> [https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dash-board/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dash-board/Story).

**25** La encuesta se envió a unos cuatrocientos contactos de las autoridades que gestionan la contratación pública en la Europa de los Veintisiete, algunos de ellos designados por los Estados miembros para participar en los grupos de trabajo de la Comisión relativos a la contratación pública. Las preguntas se referían entre otras, a las siguientes cuestiones:

- el estado de la contratación pública en su país presentado en el cuadro de indicadores del mercado único («Single Market Scoreboard»);
- los retos a los que se enfrenta en su país la contratación pública competitiva;
- su cooperación con la Comisión;
- problemas específicos de la contratación pública en su país.

**26** Mantuvimos entrevistas exhaustivas con representantes de organismos de supervisión en seis Estados miembros: Croacia, Dinamarca, Grecia, Hungría, Luxemburgo y Polonia. Seleccionamos estos seis Estados miembros después de realizar el análisis de datos y de conocer los resultados de la encuesta con objeto de que quedaran representados varios niveles de rendimiento.

**27** También examinamos la legislación vigente, comunicaciones y directrices de la Comisión, así como bibliografía académica, estudios y documentos de orientación.

**28** Por último, organizamos un debate de expertos en el ámbito de la contratación pública pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a instituciones académicas y a organizaciones empresariales y consultoras para obtener sus opiniones sobre el estado de la contratación pública en la UE.

**29** Realizamos esta auditoría para proporcionar información y concienciación sobre el nivel de competencia alcanzado en la contratación pública una vez transcurridos cinco años desde el vencimiento del plazo para la transposición de las Directivas sobre contratación pública a la legislación nacional. La finalidad de nuestras recomendaciones es contribuir a la introducción de mejoras que sirvan de ayuda a los poderes adjudicadores de los Estados miembros para lograr el mejor uso del dinero público en sus contrataciones.

## Observaciones

### Según los indicadores clave, en los últimos diez años ha disminuido la competencia en la contratación pública

**30** Realizamos un análisis exhaustivo de los datos notificados por los Estados miembros en el TED con objeto de valorar cómo ha evolucionado el nivel de competencia en la contratación de obras, bienes y servicios en el mercado único de la UE y en cada uno de los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete durante el período 2011-2021. En particular, creamos una serie temporal para los tres indicadores clave que permitiera medir la competencia en la contratación pública («sin licitación previa», «una única oferta» y «número de licitadores») a partir de todos los datos codificados en el TED correspondientes a procedimientos que se hallaran por encima del umbral (véase el [anexo II](#)). Estudiamos además las diferencias regionales y sectoriales, así como la evolución de la contratación transfronteriza directa a lo largo del tiempo, puesto que se trata de otro indicador pertinente. Por último, comprobamos la evolución de los precios de las obras, los bienes y los servicios adquiridos por entidades públicas, pues los incrementos por encima de la tasa de inflación de los precios de consumo pueden ser indicios de escasa competencia.

### Un número elevado de adjudicaciones directas en varios Estados miembros

**31** La adjudicación directa significa que, en lugar de publicar una licitación, la entidad pública se pone en contacto con una o más empresas directamente para pedirles que presenten una oferta. Esto se mide mediante el indicador «sin licitación previa». Por definición, este método limita la competencia. Si solo se acude a una empresa, no existe ninguna competencia.



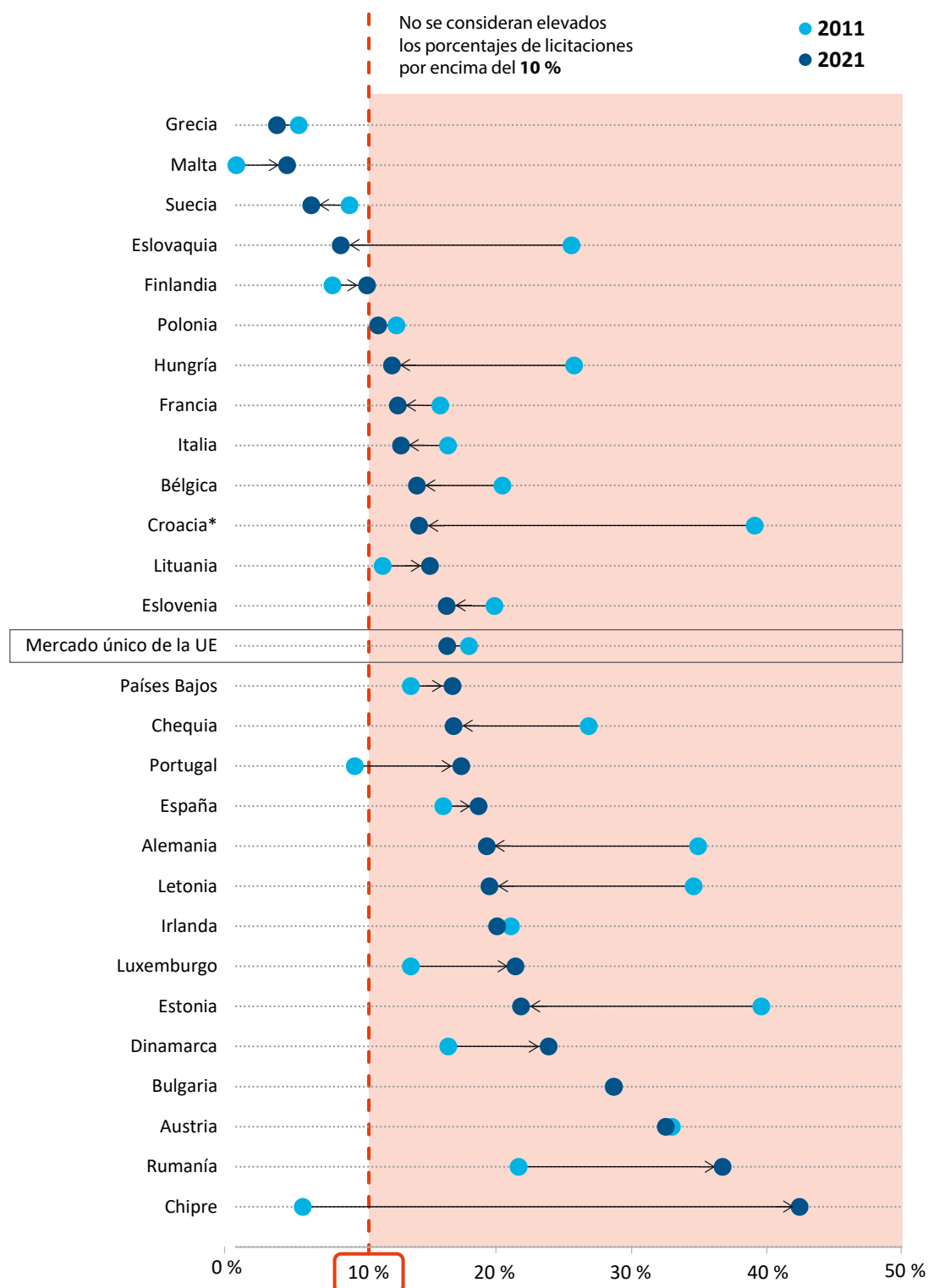
**32** Según las Directivas de la UE sobre contratación, el recurso a este método solo se permite en circunstancias excepcionales<sup>9</sup>, por ejemplo, en los casos en que no se haya presentado ninguna oferta, ninguna oferta adecuada o ninguna solicitud de participación o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o un procedimiento restringido; por razones de urgencia imperiosa; cuando el contrato sea resultado de un concurso de proyectos, o cuando se trate de nuevas obras que consistan en la repetición de obras similares en las mismas condiciones.

**33** En 2021, las contrataciones «sin licitación previa» representaban alrededor del 15,8 % de los procedimientos de contratación en el mercado único de la UE notificados por los Estados miembros en el TED. Nuestro análisis también puso de manifiesto que la tasa de adjudicaciones directas varía entre Estados miembros. En 2021, la tasa media de adjudicación directa oscilaba entre el 3,1 % (Grecia) y el 42,3 % (Chipre), lo cual indica que existen diferencias significativas en las prácticas de contratación pública de los poderes adjudicadores de los Estados miembros. Algunos Estados miembros han reducido el recurso a las adjudicaciones directas en el período examinado (como Alemania); en otros, el recurso a este sistema ha permanecido estable (por ejemplo, Irlanda), mientras que en otros ha aumentado considerablemente (por ejemplo, Chipre). En el cuadro de indicadores, una tasa de contratación «sin licitación previa» superior al 10 % se considera una señal de alerta y, en 2021, la mayoría de los Estados miembros (23 de los 27) se encontraban en esa situación (véase la *ilustración 3*).

---

<sup>9</sup> Directiva 2014/24/UE, artículo 32.

### Ilustración 3 – Porcentaje de contratación «sin licitación previa» por Estado miembro (2011 y 2021)

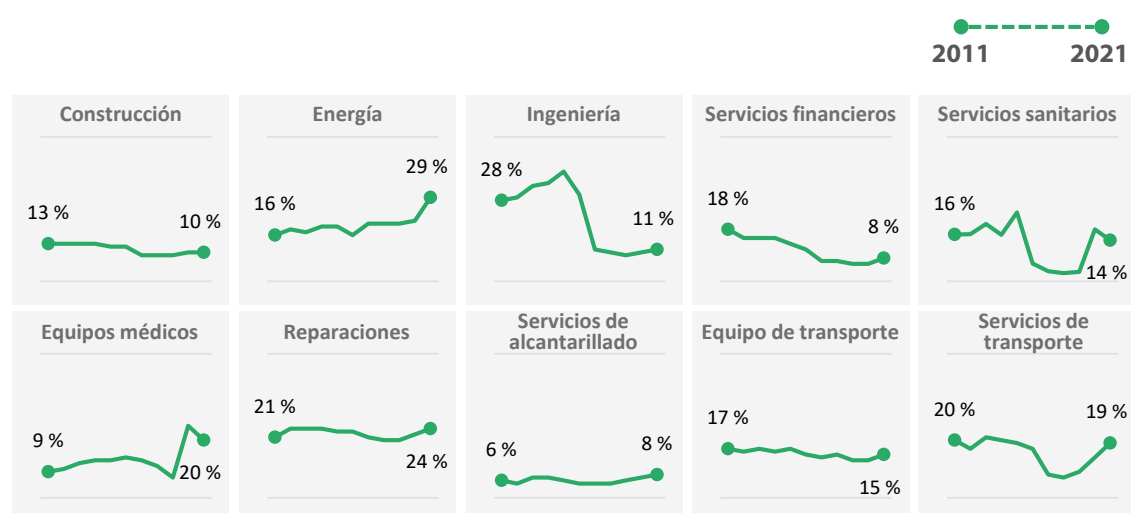


\* Los datos disponibles sobre Croacia corresponden al momento de su adhesión en 2013.

Fuente: Pestaña «Tendering Practices» (prácticas de licitación) del cuadro de indicadores del Tribunal.

**34** También hallamos una heterogeneidad considerable entre sectores económicos con respecto al porcentaje de contratación de adjudicación directa y a la evolución de la tasa de adjudicación directa a lo largo del tiempo (véase la [ilustración 4](#)). Por ejemplo, en el período de once años abarcado, se registraron cada vez menos adjudicaciones directas en los servicios financieros, mientras que, en 2021, el sector de la energía registró el mayor número de ellas. Esto demuestra que la contratación por los poderes adjudicadores mediante adjudicación directa en ausencia de competencia varía considerablemente entre sectores económicos, y que, además, cambia a lo largo del tiempo.

**Ilustración 4 – Porcentaje de contratación «sin licitación previa» por sector seleccionado (2011-2021)**



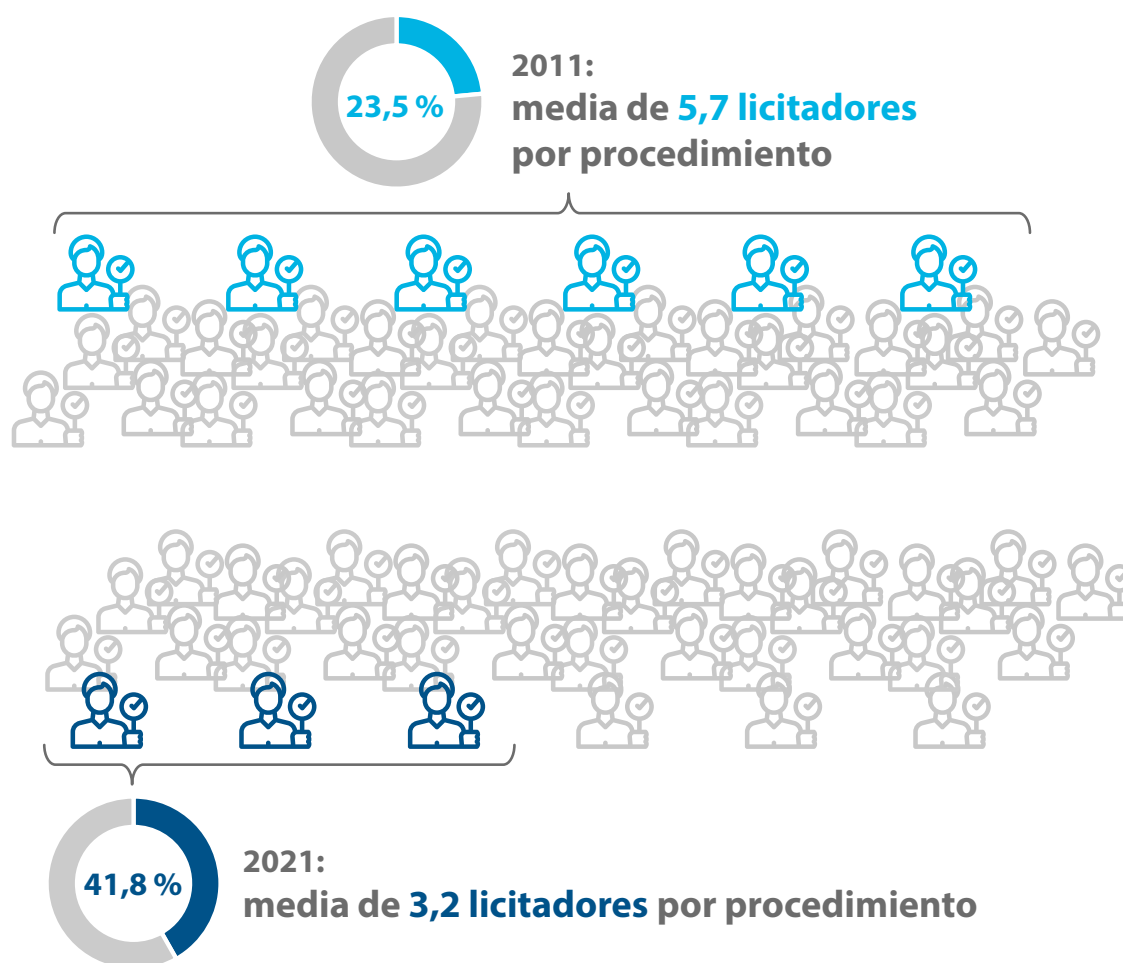
Fuente: Pestaña «Tendering Practices» (prácticas de licitación) del cuadro de indicadores del Tribunal.

### La proporción de procedimientos con una única oferta casi se ha duplicado en los últimos diez años

**35** La contratación pública con una única oferta significa que solo una empresa muestra interés y presenta una oferta para un procedimiento de contratación pública. En estas situaciones, si no existe competencia, los poderes adjudicadores aceptan la única oferta recibida o cancelan el procedimiento.

**36** Durante el período 2011-2021, la proporción de procedimientos de contratación pública con una sola oferta en el mercado único de la UE aumentó significativamente, pasando del 23,5 % (2011) al 41,8 % (2021) del total de los procedimientos. Al mismo tiempo, el número de licitadores por procedimiento se redujo casi a la mitad, pasando de una media de 5,7 licitadores a 3,2 licitadores por procedimiento (véase la [ilustración 5](#)).

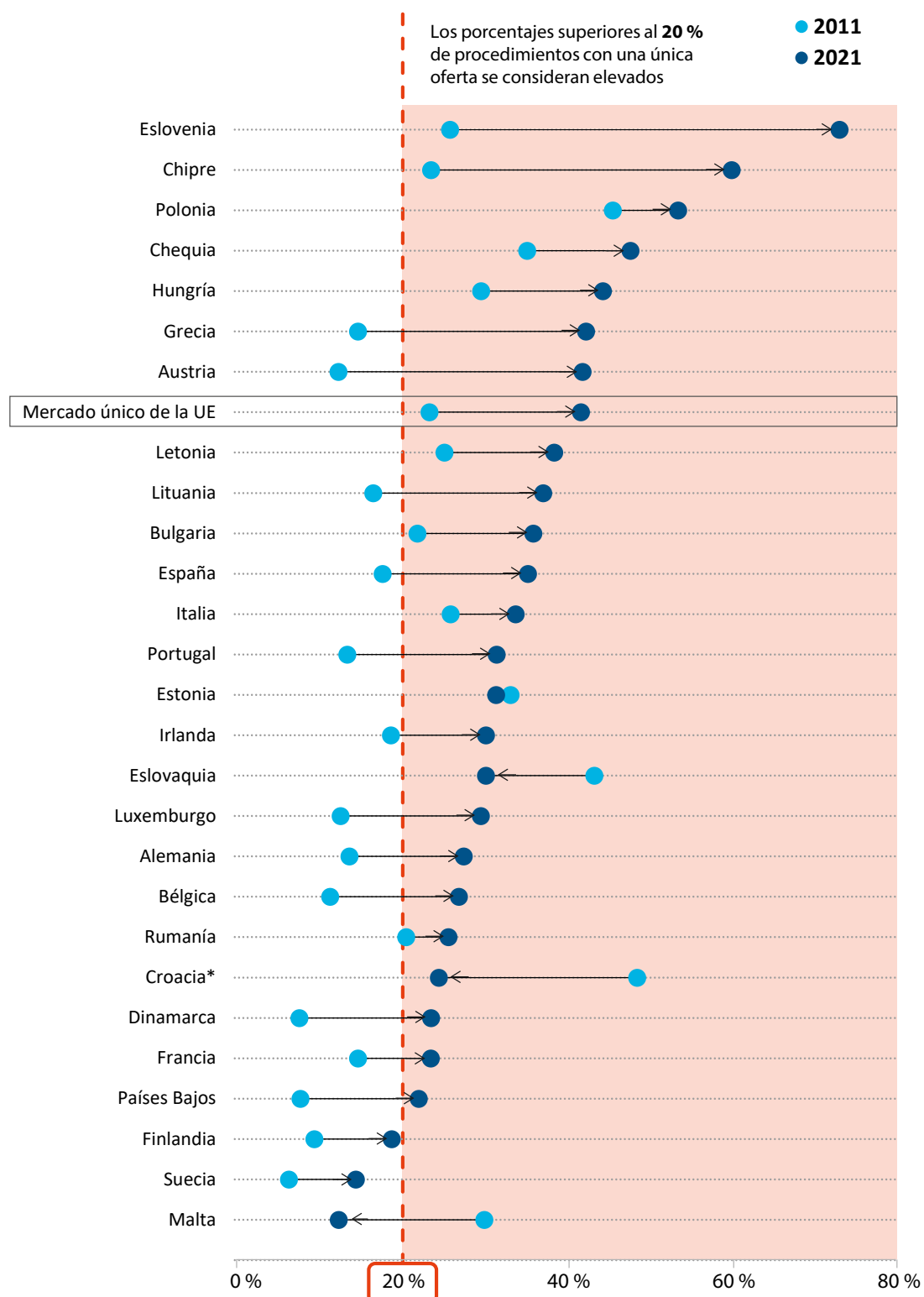
**Ilustración 5 – Proporción de procedimientos con una única oferta y media de licitadores (2011 y 2021)**



*Fuente:* Pestaña «Competition Indicators» (indicadores de competencia) del cuadro de indicadores del Tribunal.

**37** También observamos diferencias significativas entre Estados miembros: la tendencia a los procedimientos de contratación con una única oferta aumentó principalmente en Austria, Dinamarca, Grecia, los Países Bajos y Eslovenia. Los únicos Estados miembros en los que disminuyó fueron Croacia, a raíz de su adhesión a la UE y su incorporación al mercado único, Malta y Eslovaquia. De forma similar, los datos muestran diferencias significativas en el nivel global de contrataciones con una única oferta. Al final de 2021, la proporción de procedimientos de contratación con una única oferta suponía menos del 20 % del total de los procedimientos solamente en tres Estados miembros (Finlandia, Malta y Suecia), mientras que los niveles de Chipre, Polonia y Eslovenia superaban el 50 %. El 20 % es el umbral de alerta en el cuadro de indicadores (véase la *ilustración 6*).

## Ilustración 6 – Porcentaje de procedimientos de contratación con una única oferta por Estado miembro (2011 y 2021)



\* Los datos disponibles sobre Croacia corresponden al momento de su adhesión en 2013.

Fuente: Pestaña «Competition Indicators» (indicadores de competencia) del cuadro de indicadores del Tribunal.

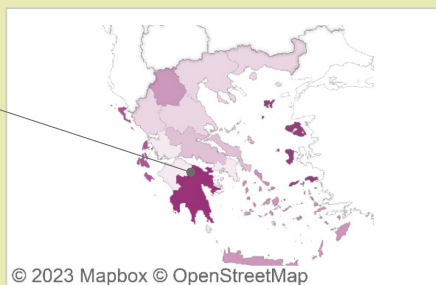
**38** También identificamos diferencias significativas en el nivel de procedimientos de contratación con una única oferta entre regiones y entre sectores económicos. En el *recuadro 1* se presentan ejemplos de estas diferencias regionales.

## Recuadro 1

### Diferencias en el nivel de competencia entre las regiones: ejemplos de cuatro Estados miembros durante el período 2011-2021

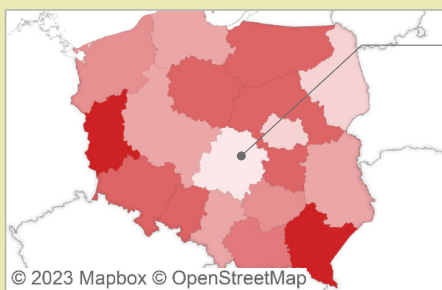
#### GRECIA

La **región del Peloponeso** tiene el porcentaje de procedimientos con una única oferta más elevado de Grecia y de la UE (el 66,5 % de las ofertas).



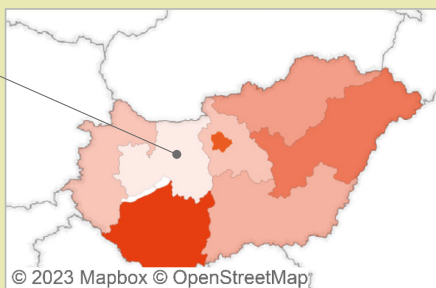
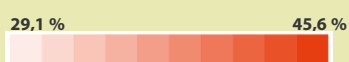
#### POLONIA

La región de **Lodz** tiene un porcentaje de procedimientos con una única oferta significativamente inferior al de otras partes del país.



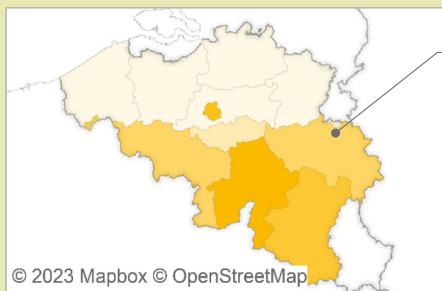
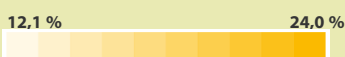
#### HUNGRÍA

El porcentaje de procedimientos con una única oferta del **Transdanubio Central** es del 29,1 %, mientras que el de la región del Transdanubio Meridional alcanza el 45,6 %.



#### BÉLGICA

El porcentaje de procedimientos con una única oferta en **las provincias de Valonia y Bruselas-Capital** es aproximadamente el doble del de Flandes.

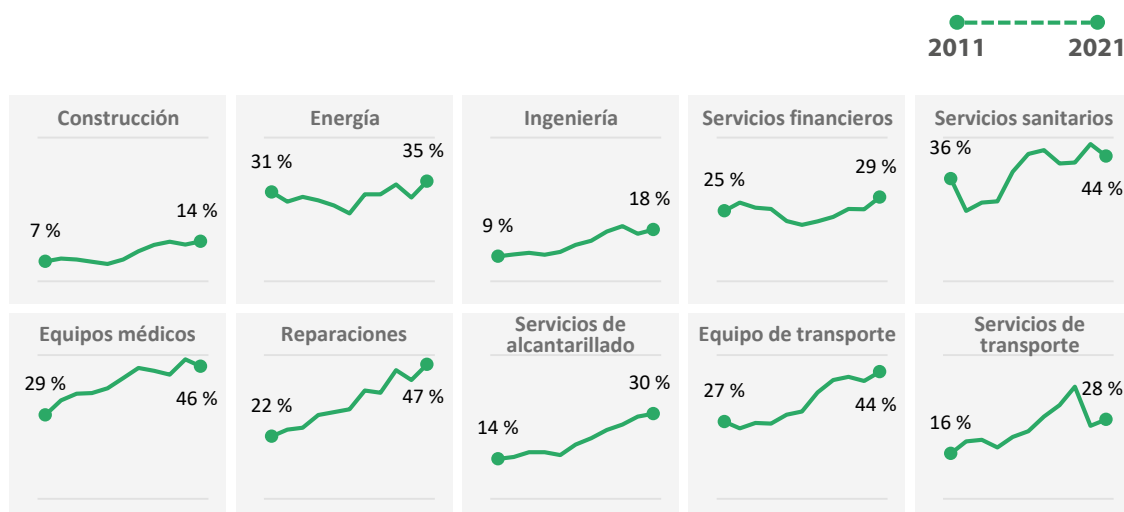


*Fuente:* Pestaña «Country competition» (competencia entre países) del cuadro de indicadores del Tribunal. Map background © [Mapbox](#) y © [OpenStreetMap](#) con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).



**39** Realizamos asimismo un análisis de sectores económicos específicos: construcción, energía, ingeniería, servicios financieros, servicios sanitarios, material médico, reparaciones, servicios de alcantarillado, equipo de transporte y servicios de transporte. Aunque hallamos un considerable incremento de los procedimientos de contratación con una única oferta en todos los sectores económicos, el rendimiento del sector de la construcción fue mayor que el de los demás, con un nivel global menor de contratación con una única oferta y un aumento más lento a lo largo del tiempo. En comparación, los servicios sanitarios, el equipo de transporte y los servicios de transporte están sujetos a porcentajes mayores y crecientes de procedimientos de contratación con una única oferta (véase la *ilustración 7*).

### Ilustración 7 – Proporción de procedimientos de contratación con una única oferta por sectores seleccionados (2011-2021)



*Fuente:* Pestaña «Competition Indicators» (indicadores de competencia) del cuadro de indicadores del Tribunal.

**40** En general, nuestro análisis de los datos relativos a los procedimientos de contratación con una única oferta indica que el nivel de competencia en la contratación pública del mercado único ha disminuido desde 2011. Además, el nivel de adjudicaciones directas sigue siendo elevado en la mayoría de los Estados miembros. Esto demuestra que la entrada en vigor de las Directivas de 2014 no ha tenido un efecto demostrable en el nivel de contratación con una única oferta y de adjudicaciones directas.

## La contratación directa transfronteriza representa alrededor del 5 % del total de las adjudicaciones de contratos

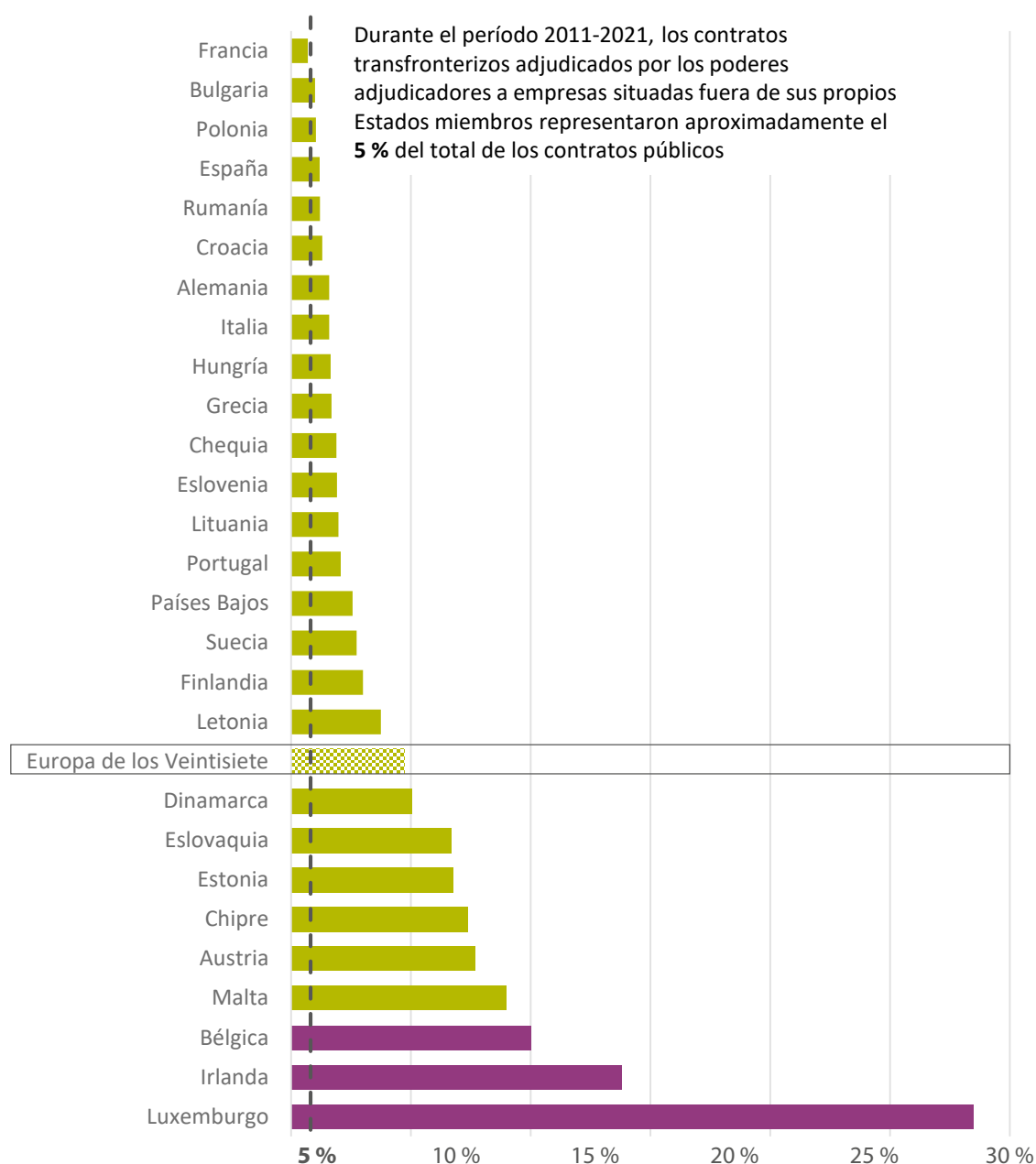
**41** Una preocupación constante era el volumen limitado de la contratación pública directa transfronteriza, que, por lo tanto, tiene escasa repercusión en la integración económica. Antes del establecimiento del mercado único al final de 1992, los contratos transfronterizos directos adjudicados por los poderes adjudicadores a empresas situadas fuera de sus propios Estados miembros representaban aproximadamente el 2 %<sup>10</sup> del total de los contratos públicos. Este porcentaje se mantuvo estable durante el período 2011-2021, con una proporción media aproximada del 5 % de los contratos públicos.

**42** Una vez más, los datos indican diferencias significativas entre países. Durante el período 2011-2021, los poderes adjudicadores de la mayoría de los Estados miembros, incluidos todos los que son más grandes, adjudicaron menos del 5 % de sus contratos de obras, bienes y servicios a empresas ubicadas en el extranjero. Solo tres países adjudicaron más del 10 % de su contratación pública acumulada durante el mismo período 2011-2021 a empresas ubicadas en el extranjero: Luxemburgo adjudicó casi un 30 %; Irlanda, un 15 %, y Bélgica, alrededor del 10 % (véase la [ilustración 8](#)).

---

<sup>10</sup> Parlamento Europeo, [Fichas técnicas sobre la contratación pública](#).

### Ilustración 8 – Media de intercambios directos transfronterizos en los Estados miembros de la UE (2011 a 2021)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**43** Los intercambios transfronterizos también pueden operarse indirectamente a través de consorcios integrados por socios de diferentes Estados miembros, o por sucursales locales de empresas extranjeras. Por ejemplo, grandes empresas de la UE<sup>11</sup> de los sectores de las finanzas, la energía y la construcción tienen sucursales en la mayoría de los Estados miembros o en todos ellos.

**44** Un estudio de la Comisión<sup>12</sup> sobre penetración transfronteriza durante el período 2016-2019 constató que las adjudicaciones indirectas transfronterizas representaban aproximadamente el 20 % del total de los procedimientos de contratos con valor inferior a 200 millones de euros, mientras que las adjudicaciones directas transfronterizas representaban en torno al 2,4 %. En los contratos superiores a los 200 millones de euros<sup>13</sup>, las adjudicaciones indirectas transfronterizas representaron aproximadamente el 28 % del total de los procedimientos, y las adjudicaciones directas transfronterizas, el 6 %. Sin embargo, como los datos del TED no permiten identificar las adjudicaciones indirectas transfronterizas (principalmente porque no existe un identificador único para los operadores económicos), no podemos realizar nuestro propio análisis para confirmar estas cifras.

### **No se realiza un seguimiento de los precios de las obras, bienes y servicios adquiridos mediante contratos públicos**

**45** Toda disminución de la competencia siempre implica el riesgo de aumento de los precios. Sin embargo, hasta 2020, la inflación del mercado único se mantuvo estable, por debajo del 2 %, y solo ha aumentado recientemente<sup>14</sup>.

**46** Sin embargo, no existen datos específicos sobre los precios de las obras, bienes y servicios públicos. Ni Eurostat ni la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes supervisan los precios de contratación en la UE y en sus Estados miembros. Sin esta información, no puede evaluarse el impacto de los cambios en los niveles de competencia de los precios y el coste de la falta de competencia.

---

<sup>11</sup> Statista: [Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange](#), a partir de febrero de 2023 ([statista.com](#)).

<sup>12</sup> Comisión Europea, [Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market](#).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre inflación.

## Objetivos clave de la reforma de las Directivas de 2014 que todavía no se han cumplido: simplificación, acceso de las pymes y contratación pública estratégica

**47** El objetivo de la reforma de 2014 era introducir numerosos cambios en el modo en que los poderes adjudicadores llevan a cabo la contratación. Examinamos tres aspectos particulares para comprobar si los objetivos se habían logrado en el momento de nuestra auditoría: la simplificación de los procedimientos de contratación, el acceso más fácil para las pequeñas y medianas empresas (pymes) y el recurso a la contratación pública estratégica. Para ello, examinamos nuestro conjunto de datos sobre contratación pública durante el período 2011-2021 y obtuvimos evidencia a través de la encuesta y las entrevistas que realizamos.

### La administración de la contratación no se ha hecho más fácil

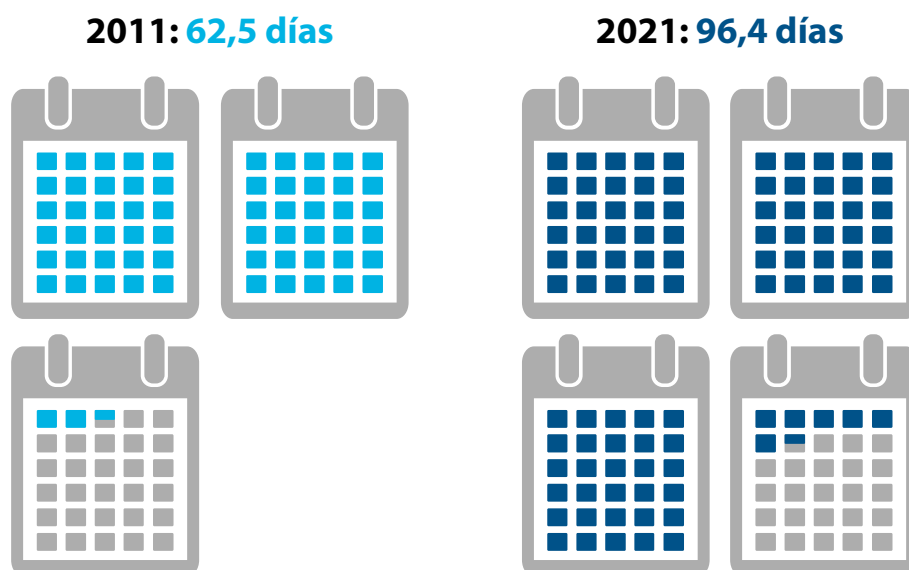
**La duración de los procedimientos administrativos ha aumentado en un 50 % desde 2011**

**48** En general, la carga administrativa de los procedimientos de contratación pública se percibe como excesiva, tanto por los licitadores como por los poderes adjudicadores. Más de la mitad de los encuestados destacaron también que los largos procedimientos administrativos ejercían un efecto disuasorio en las empresas que participaban en la contratación pública.

**49** Nuestros entrevistados indicaron que los procedimientos son excesivamente complejos y menos flexibles que en la contratación del sector privado, y que no ha habido una simplificación significativa que haga los contratos públicos más atractivos para las empresas.

**50** Nuestro análisis de datos demostró que los actuales procedimientos de adjudicación de contratos duran mucho más que hace diez años. En especial, el período total de decisión hasta la adjudicación del contrato, sin incluir los recursos contra las decisiones de adjudicación ha aumentado, pasando de 62,5 días en 2011 a 96,4 días en 2021. La entrada en vigor de las Directivas de 2014 no redujo este plazo (véase la [ilustración 9](#)).

### Ilustración 9 – Período de decisión hasta la adjudicación del contrato (2011 y 2021)



*Fuente:* Pestaña del cuadro de indicadores «Prácticas de licitación» del Tribunal.

### Todavía no es tangible la repercusión del documento europeo único de contratación y de los formularios digitales

**51** Las Directivas de 2014 aumentaron las posibilidades de recurrir a la autodeclaración, que permite a los licitadores y a los poderes adjudicadores confirmar el cumplimiento de determinadas condiciones, reduce su carga administrativa y acelera los procedimientos de adjudicación de contratos.

**52** El documento europeo único de contratación (DEUC), introducido por la Directiva 2014/24/UE, proporciona un marco para administrar las autodeclaraciones en el contexto de la evaluación de los criterios de exclusión y selección (véase el [recuadro 2](#)).

## Recuadro 2

### Documento europeo único de contratación

Los poderes adjudicadores deben definir los criterios de selección de empresas (por ejemplo, capacidad de ofrecer resultados, estar al corriente de las obligaciones tributarias, ausencia de condenas penales, etc.) y ofrecer una relación de los criterios de exclusión en el DEUC para los procedimientos de contratación pública, y comunicarlos en línea a los posibles licitadores.

Los posibles licitadores pueden, a su vez, confirmar en el DEUC que cumplen los criterios, pero no necesitan adjuntar justificantes. Estos justificantes solo se piden a los adjudicatarios.

**53** Un informe sobre el DEUC publicado en mayo de 2017<sup>15</sup> afirmaba que, aunque su utilización tenía algunas repercusiones positivas, su aplicación y adopción seguía siendo limitada en muchos Estados miembros. Durante los controles sobre el terreno, no estaban disponibles ni el informe de seguimiento sobre el uso del DEUC desde 2017, ni las estadísticas actualizadas de su uso presente.

**54** Inicialmente, la Comisión proporcionó un servicio relativo al DEUC para potenciar su adopción, pero este cesó en mayo de 2019, cuando todos los Estados miembros habían establecido los suyos.

---

<sup>15</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo al examen de la aplicación práctica del documento europeo único de contratación (DEUC).

**55** Otros medios de simplificación son la digitalización de procedimientos para la publicación de contratos y la normalización de los formularios de contratación pública a través de medios electrónicos. La reforma de 2014 preveía la adopción por la Comisión de actos de ejecución que establecieran formularios normalizados. El primero de estos Reglamentos de ejecución fue adoptado en 2015, y en 2019 la Comisión adoptó el Reglamento de ejecución de los formularios electrónicos<sup>16</sup>, en el que se explicaba la aplicación práctica de los criterios de transparencia y publicación. Constituye una iniciativa clave de digitalización que exige el uso de formularios electrónicos y normas y terminología comunes para mejorar la calidad de los datos que los poderes adjudicadores codifican en el TED con objeto de aumentar el acceso de posibles proveedores a la contratación pública.

**56** Sin embargo, la aplicación de los formularios electrónicos estaba todavía en curso en el momento de la auditoría, ya que solo comenzó en noviembre de 2022 y era optativa hasta octubre de 2023. Entretanto, en el portal del TED se aceptan y se muestran tanto los actuales anuncios del TED como los nuevos mediante documentos electrónicos. De los 432 520 anuncios publicados en los primeros seis meses a raíz de la introducción del Reglamento sobre formularios electrónicos, solo 374 eran anuncios en documentos electrónicos. Esto se debe en parte al hecho de que el Reglamento fue modificado en diciembre de 2022, un mes después de su entrada en vigor, lo que pudo disuadir a los usuarios de utilizar la versión entonces disponible y les decidió a esperar otras modificaciones.

### **El porcentaje de contratos adjudicados a las pymes no ha aumentado globalmente**

**57** Logar una elevada participación de las pymes en la contratación pública era otro objetivo importante de la reforma de las Directivas en 2014, en la que se introdujeron disposiciones específicas para permitir la división en lotes y subcontratación, ya que estas opciones tienen el potencial de aumentar la participación de las pymes en la contratación pública, así como de incrementar la competencia, ya que amplían la base potencial de proveedores.

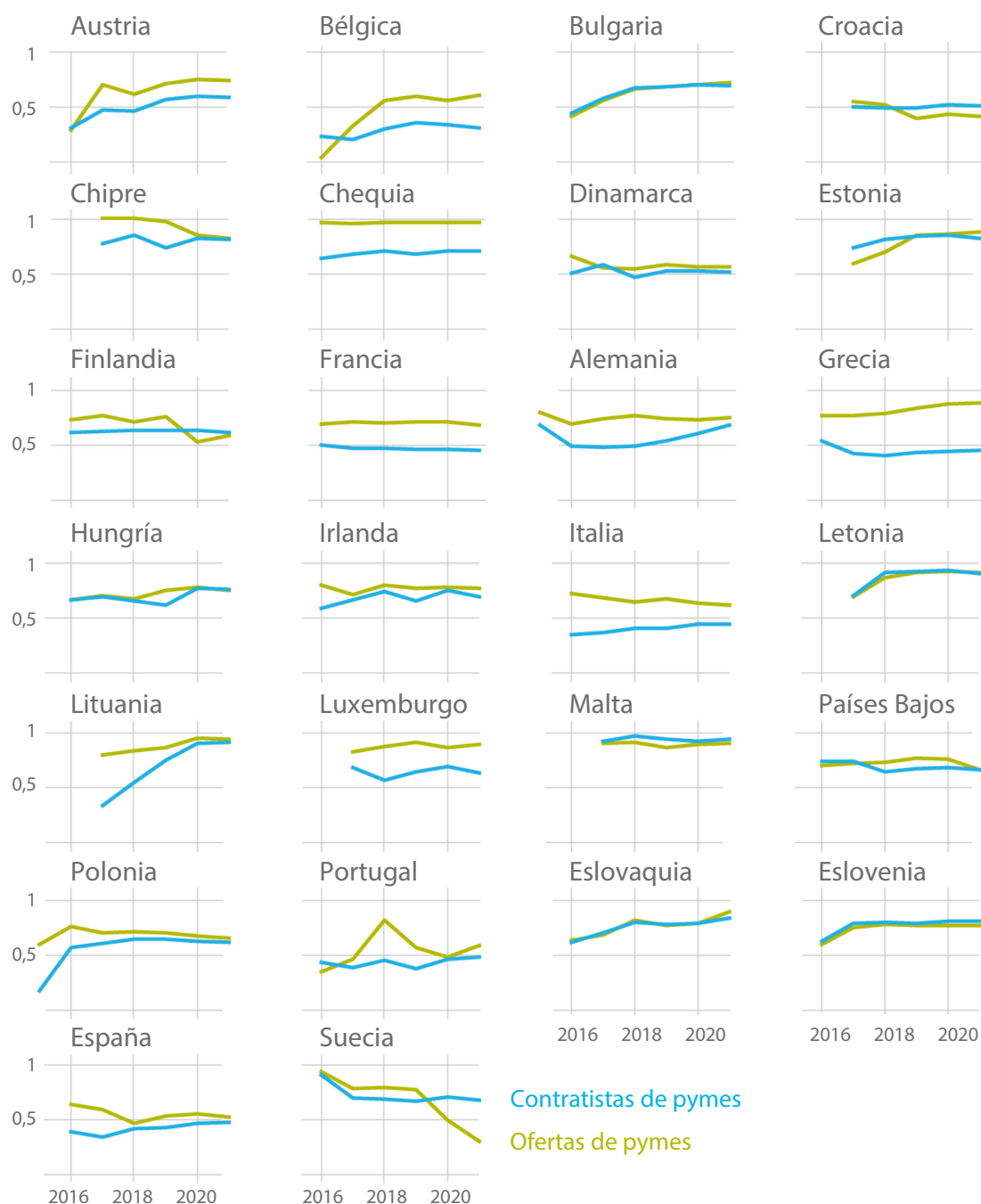
---

<sup>16</sup> Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2019/1780 de la Comisión por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1986 («formularios electrónicos»).



**58** En nuestro análisis de datos utilizamos dos indicadores para medir la participación de las pymes en la contratación pública: contratistas pymes y ofertas de pymes. Solo se dispone de datos para todos los Estados miembros desde 2016 en adelante. En general, los datos no muestran un incremento global en la participación de las pymes (contratistas pymes y ofertas de pymes), pero la situación varía entre Estados miembros. Por ejemplo, Austria y Lituania registraron un incremento en el número de pymes participantes, mientras que en Suecia y Finlandia se produjo un descenso, y en la mayoría de los Estados miembros el número se mantuvo prácticamente estable (véase la *ilustración 10*).

### Ilustración 10 – Participación de las pymes: Porcentaje de contratistas y de ofertas (2016-2021)



**Notas:** No se contaba con datos sobre Rumanía a los que se pudiera acceder de forma satisfactoria.

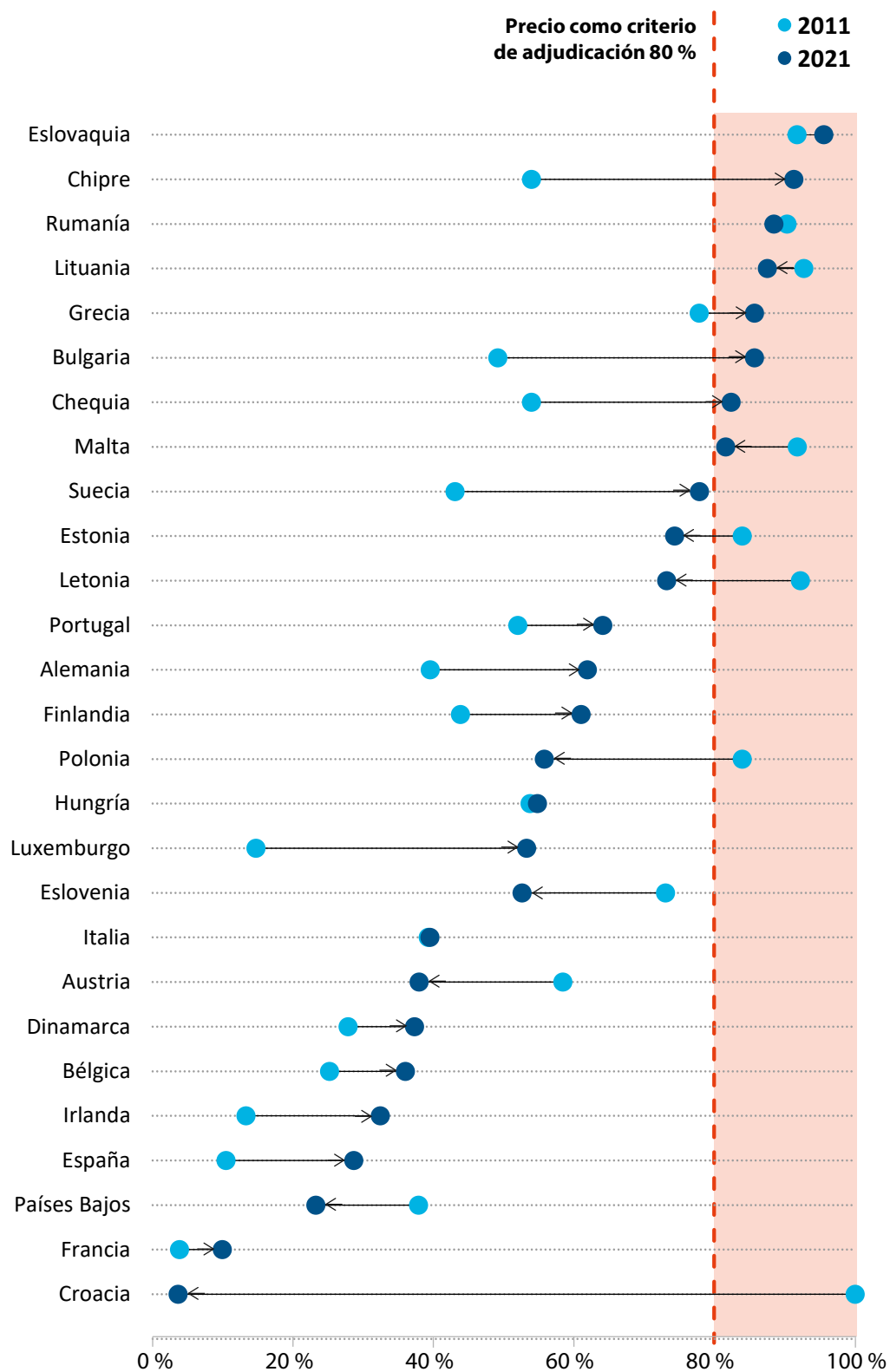
**Fuente:** Pestaña «Scoreboard indicators» (indicadores del cuadro) del cuadro de indicadores del Tribunal.

## La mayoría de los poderes adjudicadores de los Estados miembros aplican la contratación pública estratégica de manera muy limitada

**59** Otro de los objetivos clave de la reforma de las Directivas en 2014 era fomentar una mayor consideración de los aspectos medioambientales, sociales e innovadores en la contratación pública de obras, bienes y servicios. Esto se denomina generalmente contratación pública estratégica. En la práctica significa que los poderes adjudicadores pueden ir más allá del criterio del precio más bajo y buscar «la oferta económicamente más ventajosa». Para ello, los poderes adjudicadores deben especificar los criterios de selección y las especificaciones técnicas que producirán el resultado previsto sin restringir artificialmente la competencia.

**60** Nuestro análisis de datos mostró, sin embargo, que la proporción de contratos adjudicados en favor de la oferta más baja todavía representa la gran mayoría de las adjudicaciones en todos los Estados miembros. En 2021 había ocho Estados miembros en los cuales el nivel de adjudicaciones en favor de la oferta más baja superaba el 80 %, lo cual representa una señal de alarma en el cuadro de indicadores (véase la [ilustración 11](#)). Este cuadro no cuenta con otros indicadores específicos que midan la contratación pública estratégica (véase el apartado [76](#)).

### Ilustración 11 – Porcentaje de adjudicaciones de contratos basadas en la oferta más baja (2011 y 2021)



Fuente: Pestaña del cuadro de indicadores «Prácticas de licitación» del Tribunal.

**61** Además, en la mayoría de los Estados miembros, la incidencia de este criterio de adjudicación basado en el precio más bajo se incrementó incluso en el período examinado, lo cual indica que la promoción de la contratación pública estratégica ha tenido un impacto limitado en el mejor de los casos (véase la *ilustración 11*).

## La integridad y la transparencia aún suponen un reto

**62** La contratación pública, al implicar grandes cantidades de dinero estatal, presenta riesgo de fraude y de corrupción. La transparencia en la contratación pública es, por consiguiente, crucial, no solo para supervisar y controlar los procedimientos y las decisiones, sino también para garantizar que los responsables rindan cuentas al respecto. También contribuye a la apertura de la contratación pública y, por tanto, a la competencia. El elevado número de poderes adjudicadores, con frecuencia de pequeño tamaño, principalmente de carácter regional o local, constituye un considerable desafío a la hora de garantizar la integridad y la transparencia. Así es, especialmente porque los contratos públicos pequeños suelen adjudicarse directamente.

**63** En el cuadro de indicadores, la transparencia se mide en función del porcentaje de anuncios publicados de cada Estado miembro, que consiste en el valor de los contratos públicos anunciados en el TED como proporción del producto interior bruto. Un porcentaje de anuncios publicados superior indica que se llevaron a cabo más procedimientos de contratación pública de manera competitiva, y además con mayor transparencia.

**64** No obstante, los datos muestran<sup>17</sup> que más de la mitad de los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete tenían un porcentaje de anuncios publicados insatisfactorio, inferior al 5 %, el valor de alarma mostrado en el cuadro de indicadores durante el período 2011-2021, y nuestro análisis de tendencias no muestra ninguna mejora con el paso del tiempo. Los resultados de la encuesta también demuestran una falta de concienciación sobre el problema, ya que más del 43 % de los encuestados no supervisaban este indicador.

---

<sup>17</sup> Pestaña «Scoreboard indicators» (indicadores del cuadro) del cuadro de indicadores del Tribunal.

## Frágil equilibrio entre la competencia y los objetivos de la reforma de 2014

**65** La reforma de las Directivas en 2014 preveía un conjunto de objetivos. Aunque estos están interconectados y concebidos para ser complementarios y mejorar el rendimiento de la contratación pública, su finalidad explícita no es la competencia y, en algunos casos, pueden incluso reducirla. Por ejemplo, el aspecto negativo de algunas medidas de simplificación, como la mayor posibilidad de que se produzcan adjudicaciones directas, es que el número de posibles licitadores (y, por tanto, la competencia) queda restringido desde el principio.

**66** Otro ejemplo lo constituye la división de los contratos en lotes más pequeños, lo cual, por una parte, aumenta las posibilidades de participación de las pymes, pero, por otra, puede reducir la competencia en los mercados dominados por grandes empresas.

## Deficiencias en la supervisión por parte de la Comisión de la contratación pública en la UE

**67** La Comisión tiene el cometido de supervisar el funcionamiento eficaz del mercado único de la UE, en el que la contratación pública desempeña un papel clave. Por tanto, examinamos las herramientas con que cuenta la Comisión para supervisar el estado de la contratación pública:

- Informes de seguimiento por países: Examinamos los de los seis Estados miembros en nuestra muestra.
- Tenders Electronic Daily (TED) (diario electrónico de licitaciones): Examinamos la exhaustividad y la corrección de los datos codificados por los poderes adjudicadores en el TED.
- Cuadro de indicadores del mercado único sobre contratación pública: Revisamos su diseño.

## Los informes de seguimiento nacionales no contienen información sobre la situación competitiva de los Estados miembros o de los sectores económicos

**68** En virtud de las Directivas de 2014, las autoridades pertinentes de los Estados miembros han de supervisar la aplicación de las normas de contratación pública y publicar cada tres años los resultados de esta actividad remitiendo a la Comisión un informe de seguimiento. La finalidad es recabar datos que permitan una evaluación y una gestión más sólidas de la política de contratación pública.

**69** La Comisión recibió un conjunto inicial de informes entre 2018 y 2021 (tres años después de que los Estados miembros incorporaran las Directivas a su legislación nacional)<sup>18</sup>. Posteriormente estos fueron publicados en el sitio web de la Comisión, y la información se utilizó para incorporarla al informe de la Comisión sobre la aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado, publicado en mayo de 2021<sup>19</sup>.

**70** Constatamos que el informe de la Comisión contiene una descripción general de la situación de la contratación pública en la UE y no facilita información específica o detallada sobre la situación competitiva en los Estados miembros o en los sectores económicos ni sobre la medida en que se alcanzaron los objetivos estratégicos de la reforma de 2014. Según la Comisión, esto se debe a la limitada información cuantitativa que proporcionaron las autoridades nacionales responsables en sus informes de seguimiento. También hallamos que los informes por países de los Estados miembros relativos a la contratación pública no notifican los datos de manera uniforme.

---

<sup>18</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre informes por países e información relativa a países de la UE.

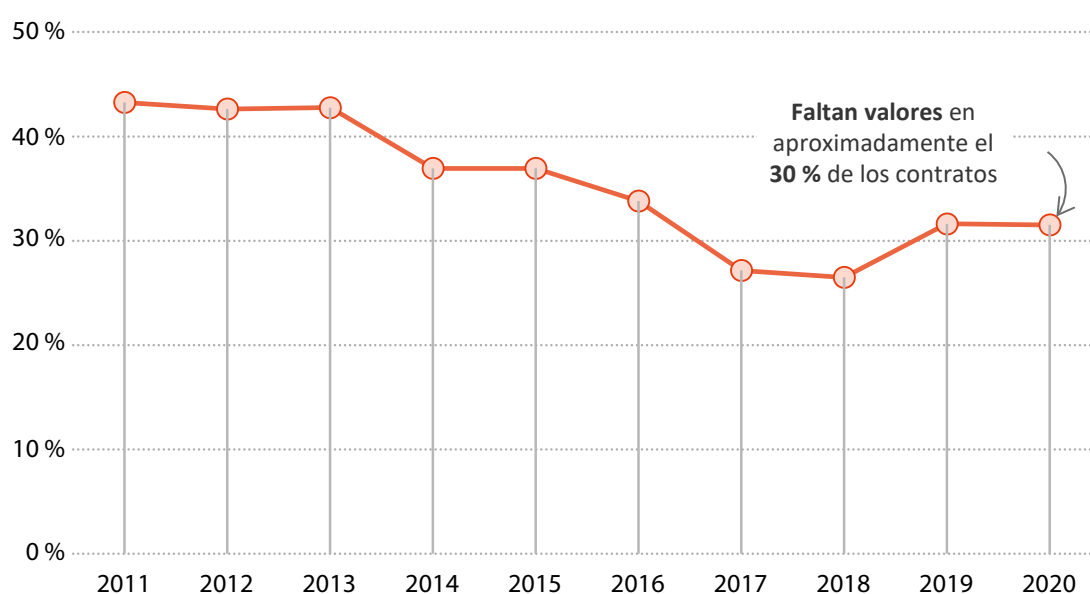
<sup>19</sup> Informe de la Comisión, «Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior».

## Los datos del TED todavía no son suficientemente completos y exactos

### Los valores que faltan siguen planteando problemas

**71** Nuestro análisis puso de manifiesto que la exhaustividad de los datos sigue siendo un importante problema del TED pese a que se ha mejorado sustancialmente desde 2011. Actualmente faltan valores en aproximadamente el 30 % de los contratos, un porcentaje que ha permanecido prácticamente invariable desde 2017 (véase la [ilustración 12](#)).

### Ilustración 12 – Evolución de los valores que faltan en los datos del TED



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**72** Los valores que faltan con mayor frecuencia son el número de registro nacional (en más del 86 % de los procedimientos) y el valor estimado de adjudicación (más del 63 % de los procedimientos) (véase la [ilustración 13](#)). Con arreglo a las Directivas y Reglamentos de ejecución sobre contratación, los poderes adjudicadores no deben rellenar ninguno de los dos campos. Hallamos asimismo que no se recaban otros datos pertinentes, como, por ejemplo, los datos sobre el número, la duración y el resultado de los recursos para impugnar decisiones de adjudicación. Estos datos son relevantes para el análisis de la contratación pública.



### Ilustración 13 – Principales campos del TED en los que faltaban valores durante el período 2011-2021

	Número de registro nacional	Valor estimado de la adjudicación	Título del procedimiento	Valor de la adjudicación	Dirección del adjudicatario	Número de ofertas recibidas	Valor del anuncio	Código del país del adjudicatario	Fecha de la adjudicación	Nombre del adjudicatario	Criterios de adjudicación
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Campos no obligatorios			Campos obligatorios								

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### No todos los datos del TED son exactos

**73** Los poderes adjudicadores de los Estados miembros son responsables de la exactitud y exhaustividad de los datos sobre contratación introducidos en el TED. Al examinar el período 2011-2021 completo, constatamos que la exactitud de los datos había mejorado con el tiempo, sobre todo a raíz de la introducción de normas de validación en el TED que se aplican al procesar los formularios de introducción de datos. Por ejemplo, las listas desplegables de elementos predefinidos en lugar de campos de texto libre han mejorado la coherencia de los datos (por ejemplo, evitando la introducción de un código NUTS que no corresponda al nombre del país introducido) y se han añadido mensajes de advertencia para evitar los registros incorrectos. Podría mejorarse más la calidad mediante controles incorporados y gestión de datos maestros en la introducción, que a su vez reducirían la carga administrativa de los usuarios.

**74** No obstante, nuestro análisis también reveló que los valores anómalos siguen siendo un problema frecuente. Por ejemplo, encontramos varios casos, como juguetes de guardería y libros de la biblioteca, en los que los datos del valor del contrato se habían introducido erróneamente como 9 999 999 999,99 euros. También identificamos numerosas incoherencias en los datos sobre modificaciones de contratos, clasificaciones inexactas de los contratos y errores en algunos campos (como, por ejemplo, criterios de adjudicación y ubicación).

#### **Falta de acuerdo en el uso de un identificador único para toda la UE**

**75** Por último, observamos que no existe un identificador común único para los proveedores y los poderes adjudicadores, lo cual supone un obstáculo para estos, al limitar su capacidad de analizar las contrataciones por proveedores. El uso de un identificador común único también sería beneficioso para la identificación del titular real, pues facilitaría el análisis de las contrataciones indirectas transfronterizas. Dos iniciativas de la Comisión proporcionan posibles medios para abordar esta deficiencia (véase el [recuadro 3](#)). Observamos que no existe acuerdo entre los Estados miembros sobre un posible identificador único. Una opción sería el nodo eIDAS, el impuesto sobre el valor añadido o el número EORI.

### Recuadro 3

#### **Iniciativas de la UE para la adopción de un identificador único para proveedores y poderes adjudicadores**

##### **Identificación electrónica y servicios de confianza para las transacciones electrónicas (eIDAS)**

La finalidad del Reglamento eIDAS es establecer un marco jurídico común en toda Europa para facilitar el uso de la identificación electrónica y servicios de confianza para firmas electrónicas, sellos, sellos de tiempo y servicio de entrega electrónica.

eIDAS se aplicó en 2016 en sustitución de la reglamentación anterior sobre firma electrónica e identidad electrónica. Su propósito es mejorar la confianza en las transacciones electrónicas garantizando la autenticidad, integridad, confidencialidad y no repudio de documentos y mensajes electrónicos.

##### **Sistema de Registro e Identificación de Operadores Económicos (sistema EORI)**

El número EORI es el número de registro y de identificación de la UE para empresas que importan o exportan mercancías dentro o fuera de la UE. Toda empresa u operador individual establecido en la UE necesita obtener un número EORI de sus autoridades aduaneras nacionales.

#### **El cuadro de indicadores de la Comisión no proporciona una visión exhaustiva y sólida del estado de la contratación pública**

##### **El contenido limitado del cuadro de indicadores**

**76** En nuestro examen detectamos una serie de deficiencias en el cuadro de indicadores del mercado único de la Comisión. En particular, carece de indicadores específicos en varios ámbitos:

- **Diferencias regionales y sectoriales:** Las prácticas de contratación pública varían entre Estados miembros, pero también dentro de los Estados miembros. Por tanto es importante tener en cuenta factores regionales o sectoriales, pero la actual versión del cuadro de indicadores no lo hace. Sería posible introducir este perfeccionamiento, dado que los identificadores de región (códigos NUTS) y los identificadores sectoriales (códigos del Vocabulario común de contratos públicos) se recogen y se registran en la base de datos del TED.

- **Contratación transfronteriza:** Los intercambios de la contratación transfronteriza directa pueden medirse, pero no así los de la contratación transfronteriza indirecta. No obstante, dado que no existe un identificador único para los operadores económicos registrados en el TED, estas transacciones no pueden identificarse. La ausencia de este identificador único también impide determinar la titularidad real, que sería un aspecto clave para incrementar la transparencia en beneficio de la lucha contra el fraude y la corrupción.
- **Contratación pública estratégica:** Ninguno de los doce indicadores del actual cuadro ofrecen información de seguimiento de los aspectos social, medioambiental o innovador de la contratación pública.
- **Contratación pública con una única oferta:** Se dispondría de indicadores complementarios que facilitan información adicional sobre el nivel de competencia, pero no se usan. Sería útil disponer del promedio de licitadores por lote y del promedio de lotes por licitador. Proporcionan información sobre el interés en determinadas partes del contrato, así como sobre el tamaño, el alcance y la complejidad de los contratos ofrecidos.
- **Información sobre procedimientos de contratación pública financiados por la UE:** Actualmente, el cuadro de indicadores carece de indicadores específicos relativos a procedimientos de contratación pública financiados por la UE. Los indicadores que midan la eficacia y la eficiencia de estos procedimientos en concreto podrían incluir el porcentaje de fondos de la UE asignados a la contratación pública, el tiempo empleado en adjudicar los contratos, y la respuesta de los licitadores a las convocatorias de la UE. La inclusión de tales indicadores en el cuadro permitiría comparar el rendimiento de los procedimientos nacionales y de la UE y contribuiría a una gobernanza informada.
- **Información sobre recursos para impugnar decisiones de adjudicación de los poderes adjudicadores:** Actualmente, el cuadro de indicadores no incluye información sobre recursos incoados por licitadores no seleccionados para impugnar decisiones de adjudicación en procedimientos de contratación en los que hayan participado, ni sobre su número, duración y resultado.

**77** Además, la última versión del cuadro de indicadores, actualizado durante nuestra auditoría (febrero de 2023), solo contiene cuatro años de datos históricos, pese a que se dispone de datos correspondientes a un período más largo que podrían ser incluidos. Esto limita la posibilidad de identificar las tendencias.

## No siempre se revelaron de manera transparente los cambios metodológicos

**78** Hallamos en nuestra auditoría que la Comisión no proporciona información sobre algunos aspectos metodológicos subyacentes a los datos presentados en el cuadro de indicadores. Por ejemplo, ni los métodos empleados para calcular los indicadores ni la justificación de los umbrales de clasificación se divulgan con transparencia. El cuadro de indicadores requiere más transparencia en este ámbito.

**79** El contenido del cuadro se ha modificado en varias ocasiones. La Comisión lo inició con seis indicadores en 2014, que aumentaron a nueve en 2015, y a doce desde 2017. La última versión publicada en 2023 cuenta con una nueva sección denominada «indicadores de rendimiento». No obstante, estos nuevos indicadores no miden el rendimiento de la contratación pública como tal, sino más bien aspectos relativos a la transparencia.

**80** Otro ejemplo lo constituye el indicador compuesto que se empleó hasta febrero de 2023 para clasificar a los Estados miembros en función de las cuestiones relativas a la contratación pública (véase el [anexo I](#)). Este indicador se calculó a partir de otros doce indicadores en los que la ponderación de los porcentajes de «procedimientos con una única oferta», contratación «sin licitación previa» y «publicación» se triplicaba, mientras que en otros, como la participación de las pymes, la ponderación se dividía entre tres. La ponderación era arbitraria, y el sitio web no proporcionaba ninguna explicación de la justificación subyacente ni el motivo por el que se abandonó.

## Faltan funciones avanzadas de notificación

**81** Una última insuficiencia del cuadro de indicadores es la falta de funciones avanzadas de notificación. La interfaz del usuario no facilita gráficos interactivos, exportación o filtros definidos por los usuarios, a diferencia del sitio web [opentender.eu](https://opentender.eu). Está previsto que estas funciones se incluyan en el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública. Este será un portal único de datos sobre contratación pública que la Comisión prevé lanzar a partir de 2024 como complemento del TED y del cuadro de indicadores (véase el [recuadro 4](#)). Sin embargo, compartir datos a través del Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública no será obligatorio para los Estados miembros.

## Recuadro 4

### Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública

En una comunicación publicada el 16 de marzo de 2023, la Comisión anunció el lanzamiento del Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública<sup>20</sup>. Se prevé que esta nueva infraestructura informática conecte bases de datos europeas, incluida la base de datos de contratación pública TED, y conjuntos de datos de contratación nacionales. La Comisión aplicará gradualmente el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública a partir de 2023, y espera que esté totalmente operativo en 2025.

## Las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para abordar los obstáculos a la competencia en la contratación pública eran limitadas

**82** Por último, examinamos las medidas que había adoptado la Comisión para identificar y abordar las causas profundas del declive de la competencia en la contratación pública desde 2011. También llevamos a cabo una encuesta y entrevistamos a representantes de los poderes adjudicadores y de organismos públicos responsables de supervisar la contratación pública para recabar sus opiniones sobre las medidas de la Comisión y el estado de la contratación pública en sus respectivos países.

---

<sup>20</sup> Artículo de prensa de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes: «[Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#)».

## **En el ámbito de la UE no se tiene suficientemente en cuenta la disminución de la competencia en la contratación pública**

**A raíz de la reforma de 2014, el seguimiento de la Comisión se centró en la transposición correcta y oportuna de las Directivas a la legislación nacional y no en aspectos relativos a la competencia**

**83** Inicialmente, la atención de las actividades de seguimiento de la Comisión se centró en la transposición de las Directivas de contratación pública de 2014 a la legislación nacional, así como en las medidas de ejecución adoptadas. Las restantes medidas adoptadas desde la entrada en vigor de las Directivas de 2014 consistieron en la publicación de orientaciones para llevar a cabo la contratación pública<sup>21</sup>.

**84** Tras supervisar la transposición de las Directivas a la legislación nacional, la Comisión lanzó dos rondas de procedimientos por incumplimiento<sup>22</sup>. La primera, en diciembre de 2016, se refería a la transposición tardía de las Directivas por parte de quince Estados miembros<sup>23</sup>. La segunda quedó más repartida a lo largo de los años y se centró en la legislación de dieciséis Estados miembros, la cual no cumplía las Directivas.

**85** Observamos que, durante el período de transposición, la Comisión no se centró suficientemente en iniciativas para mejorar la concienciación a fin de incrementar la competencia, la buena relación calidad-precio y la eficiencia. En particular, la Comisión no utilizó de forma específica los datos disponibles para identificar las causas profundas de la limitada competencia en la contratación pública de la UE y de los Estados miembros ni emprendió sistemáticamente medidas de mitigación (véase el apartado **104**).

---

<sup>21</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre contratación pública.

<sup>22</sup> Sitio web de la Comisión sobre procedimientos por incumplimiento.

<sup>23</sup> Hoja informativa de diciembre de 2016 de la Comisión Europea: Procedimientos por incumplimiento.

**La Comisión ha puesto en marcha una serie de medidas según lo previsto en su estrategia de 2017, pero pocas de ellas se ocupan de los obstáculos a la competencia en la contratación pública**

**86** El 3 de octubre de 2017, cuando la mayoría de los Estados miembros ya habían finalizado la transposición de las Directivas a la legislación nacional, la Comisión publicó una estrategia de contratación pública titulada «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa»<sup>24</sup>. En la estrategia se afirmaba que la «contratación pública depende de la competencia abierta para ofrecer la mejor relación calidad-precio para el erario público» y reconocía que este “proceso competitivo bien no existe o está perdiendo intensidad”<sup>25</sup>. En esta estrategia<sup>26</sup>, la Comisión se comprometía a trabajar con las autoridades de contratación pública en los Estados miembros, proporcionando más apoyo para lograr que la contratación resulte más simple y efectiva y proseguir su política de control del cumplimiento.

**87** En particular, la estrategia identificaba seis áreas en las que podían adoptarse medidas para apoyar a los Estados miembros a obtener resultados de sus procedimientos de contratación pública. La mayoría de las propuestas también tienen el potencial de incrementar la competencia (véase el [recuadro 5](#)).

---

<sup>24</sup> COM(2017) 0572 «Conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa».

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*



## Recuadro 5

### Medidas propuestas para obtener mejores resultados en la contratación pública

En su estrategia de 2017, la Comisión identificó las siguientes seis áreas en las cuales podrían aplicarse medidas al final de 2018:

- Área 1: Garantizar una mayor aceptación de la contratación pública estratégica y un enfoque específico en determinados sectores prioritarios.
- Área 2: Profesionalizar a los compradores del sector público.
- Área 3: Fomentar el acceso a los mercados de contratación.
- Área 4: Aumento de la transparencia, integridad y mejores datos.
- Área 5: Impulso de la transformación digital de la contratación pública.
- Área 6: Cooperación para contratar de forma conjunta.

**88** Desde entonces, entre otras actividades de la Comisión en el ámbito de la contratación pública se han organizado grupos de trabajo sobre temas específicos (como eProcurement), sesiones de formación y publicaciones<sup>27</sup> sobre prácticas de contratación y temas específicos que van desde la contratación pública de soluciones innovadoras a las necesidades de las pymes en la contratación pública. Asimismo, la Comisión realizó estudios en cooperación con asesores externos.

**89** Observamos que muy pocas medidas de refuerzo de la contratación pública se llevaron a cabo en el plazo fijado de 2018. Además, hallamos que estas medidas solían ser fragmentarias y poco sistemáticas. Más recientemente, hemos observado una adopción significativa de las medidas. En particular, se lanzaron una serie de proyectos después del inicio de esta auditoría, como, por ejemplo, la Public Buyers Community Platform (véase el [recuadro 6](#)).

<sup>27</sup> Sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre contratación pública.

## Recuadro 6

### Proyecto «Big Buyers Working Together»

El proyecto<sup>28</sup> fue lanzado por la Comisión para apoyar la cooperación entre compradores del sector público con gran poder adquisitivo y fomentar el uso más extendido de la contratación pública estratégica de soluciones innovadoras y sostenibles. Trabajando juntos y uniendo sus recursos, las ciudades, las centrales de compras y otros grandes compradores pueden maximizar su poder de mercado y su impacto. En esta plataforma se están creando diez «comunidades de práctica», cada una de ellas dedicada a la adquisición de un producto, obra o servicio específicos que requieran la cooperación europea.

## Falta de atención a las causas profundas de la competencia limitada en el ámbito nacional

**90** La encuesta y las entrevistas indican que los Estados miembros han centrado su atención principalmente en el cumplimiento de las normas de contratación y no en el rendimiento. Los resultados de nuestra encuesta indican que la concienciación de los Estados miembros sobre los problemas de competencia era limitada.

Aproximadamente una tercera parte de los encuestados desconocía la sección del cuadro de indicadores que supervisa la contratación pública. Solo el 61 % de los encuestados confirmaron haber utilizado el indicador de contratación con una única oferta, mientras que un porcentaje inferior de los encuestados, el 55 %, confirmaron que usaban el indicador de contratación sin licitación previa. El 23 % de los encuestados consideraban que la contratación con una única oferta tenía una relevancia limitada o no se habían formado una opinión al respecto, mientras que el 27 %, opinaba lo mismo del indicador de contratación sin licitación previa.

**91** En general, constatamos que pocas de las actividades a las que recurrían los Estados miembros abordaban los obstáculos a la competencia en la contratación pública en el ámbito nacional (véase el [recuadro 7](#)). No obstante, hay una falta general de concienciación sobre la importancia de la competencia y la buena relación calidad-precio. En particular, algunas personas a las que entrevistamos y la mitad de los encuestados no percibían como un problema el diseño de los procedimientos de contratación y su impacto en la competencia siempre que se cumplieran las normas pertinentes.

<sup>28</sup> Sitio web de la Comisión [sobre la comunidad de compradores públicos](#).

## **La auditoría permitió identificar varios factores que influyen en la competencia**

### **Un diseño adecuado de los procedimientos de contratación pública es importante**

**92** Los criterios de selección demasiado restrictivos o un exceso de requisitos técnicos pueden limitar el número de empresas capaces de participar en el procedimiento de contratación pública o de productos que pueden adquirirse. Más del 40 % de los encuestados identificaron los criterios o requisitos restrictivos como motivos que contribuyen a la contratación con una única oferta. Al mismo tiempo, solo aproximadamente un tercio de los encuestados creían que estos desafíos afectaban a su país.

**93** El uso de especificaciones técnicas a medida puede falsear la competencia al favorecer a una empresa determinada. Sin embargo, algunos Estados miembros (Dinamarca, Luxemburgo y Polonia) mencionaron situaciones de contratación específicas, como la adquisición de material médico, o servicios especiales de transporte, en los cuales las especificaciones técnicas constituyen un requisito clave para garantizar una contratación pública eficaz.

### **La concentración del mercado da lugar a una menor competencia en la contratación pública**

**94** Según los representantes de los Estados miembros, otro factor clave es la concentración del mercado, es decir, el hecho de que cuando solo un número limitado de empresas compite en un mercado específico, la competencia es baja. Esto quedó patente tanto en las respuestas a la encuesta como durante las entrevistas. Casi la mitad de nuestros encuestados consideraban que la contratación con una única oferta se explicaba por los mercados económicos restringidos, al menos parcialmente, y el 45 % consideraba que estos mercados también daban lugar al elevado nivel de procedimientos negociados y a las adjudicaciones sin licitación previa.

**95** La concentración del mercado depende considerablemente del sector económico, por lo que un análisis a fondo del sector podría aportar nuevas perspectivas. De los Estados miembros entrevistados, solo Polonia y Hungría habían iniciado estudios sobre esta cuestión. En el caso de Hungría, esto se pedía en el marco de su plan nacional de recuperación y resiliencia y se exigía en el procedimiento de condicionalidad del Estado de Derecho. Estos estudios estaban en curso y, por tanto, no estaban disponibles en el momento de la auditoría.

**96** La Comisión publicó un estudio sobre concentraciones de mercado<sup>29</sup> que sirvió de base para el documento informativo sobre la política de competencia de la Dirección General<sup>30</sup>. El estudio confirmaba una tendencia creciente en la concentración del mercado en todos los sectores industriales y de servicios durante el período examinado, que coincidía con tendencias mundiales similares, según las publicaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

**La capacidad administrativa insuficiente puede tener un impacto negativo sobre la competencia en la contratación pública**

**97** Como se expone en los apartados **48** a **56**, los procedimientos de contratación pública no son más flexibles ni más sencillos a raíz de la reforma de 2014; la carga administrativa sigue siendo alta, los procedimientos son largos y se cumplen los plazos de pago; debido a todo ello, se generan costes para posibles licitadores que exceden aquellos en los que incurren cuando compiten por la adjudicación de contratos del sector privado. La Comisión considera que la contratación de los sectores público y privado no son comparables, ya que no están sujetas a los mismos requisitos: o sea, la contratación pública no solo está relacionada con el gasto público, sino también con la creación de valor para el público.

**98** Más de la mitad de los encuestados creía que la falta de capacidad administrativa podría incidir negativamente en el nivel de la competencia, y este porcentaje se elevaba al 71 % en el caso de los encuestados que trabajaban en puestos administrativos. Resaltaban las limitaciones de conocimientos generales y la escasez de personal cualificado para preparar y llevar a cabo procedimientos que incrementaran la competencia. Sobre la cuestión de los intercambios transfronterizos, los representantes de los Estados miembros identificaban los conocimientos de idiomas como una importante barrera para las empresas extranjeras que presentaban una oferta en otro país.

---

<sup>29</sup> Koltay, Gabor y Lorincz, Szabolcs y Valletti, Tommaso M., «[Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy \(2022\)](#)». CESifo Working Paper No. 9640, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

<sup>30</sup> Documento informativo sobre la política de competencia Comisión Europea, «[Competition policy brief: Industry concentration and competition policy](#)», número 2021/02, noviembre de 2021.

**99** Nuestros encuestados también declararon que la insuficiente capacidad administrativa a menudo planteaba problemas a los licitadores, especialmente a las pymes con reducido personal administrativo y escasos conocimientos técnicos. Los procedimientos largos y complicados y las contrataciones públicas intensivas en recursos no resultan atractivas para las empresas, especialmente para las pymes. Otro factor que aumenta la complejidad y la carga administrativa es la variedad de plataformas de contratación pública, que complica a su vez la recogida de datos completos y consistentes de todos los Estados miembros.

**100** Según mostraron nuestras entrevistas, se percibía que los plazos de pago restaban parte de su atractivo a la contratación pública, si bien esto variaba en función del país de que se tratara, del nivel de confianza en su sector público y de su fuerza económica. Por otra parte, las Directivas sobre contratación pública no regulaban los plazos de pago.

### **Medidas paliativas dispersas para reducir obstáculos a la competencia en la contratación pública**

**101** Las medidas paliativas, como las relativas a la coordinación y el diálogo, eran limitadas. El intercambio de buenas prácticas y un mayor uso de soluciones individuales podría dar lugar a la simplificación y la mejora de los procedimientos, con el correspondiente aumento del atractivo de los contratos públicos, así como a una mayor competencia en la contratación pública. La Comisión, en su calidad de supervisora de la contratación pública de la UE, podría ejercer una función coordinadora más sólida. En nuestras entrevistas, algunos Estados miembros afirmaron que se beneficiarían de mayor coordinación en el ámbito de las orientaciones y la legislación, más que de las Directivas, en materia de contratación pública.

**102** La estrategia de 2017 (véase el apartado [86](#)) propuso que las comisiones pertinentes del Parlamento y el Consejo de Competitividad actuaran como un foro para el debate político relativo a la contratación pública en curso en los Estados miembros, que también podría llevarse a cabo mediante un diálogo estructurado voluntario asociado al proceso del Semestre Europeo. Nuestras entrevistas con los Estados miembros no nos confirmaron la existencia de tal diálogo estructurado.

**103** En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión elabora informes anuales por país que, entre otras cosas, evalúan el funcionamiento de los mercados nacionales de contratación pública como impulsores del mercado único. Sobre esta base, la Comisión puede proponer al Consejo recomendaciones específicas por país. No obstante, en sus evaluaciones globales, la Comisión no ha prestado una atención primordial a la cuestión específica de la competencia en la contratación pública.

**104** Los datos disponibles permitirían un análisis más profundo de los aspectos relativos al rendimiento de la contratación pública a fin de identificar las causas profundas de rendimiento insuficiente y de fomentar la adopción de medidas paliativas para impulsar la contratación competitiva. Sin embargo, todavía no se han realizado estos análisis ni en el ámbito europeo ni en los Estados miembros. Además, las escasas medidas paliativas adoptados por la Comisión o los Estados miembros no se concibieron a partir de un análisis adecuado de los problemas de rendimiento identificados en la contratación pública y se lanzaron de forma descoordinada.

**105** Identificamos iniciativas para profesionalizar la contratación pública y compartir los conocimientos pertinentes en el ámbito nacional, como, por ejemplo, entablar un diálogo estructurado con la Comisión en el contexto de las negociaciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véase el [recuadro 7](#)).

## Recuadro 7

### Iniciativas para la profesionalización de la contratación pública

En Croacia, se ha establecido un sistema de certificación obligatorio para la contratación pública. Todos los procedimientos de contratación pública deben ser llevados a cabo por un equipo en el que al menos uno de sus miembros esté certificado. La certificación se concede tras una formación exhaustiva que se ofrece a todos los funcionarios, y en la que participan también personas del sector público.

Polonia va a publicar orientaciones específicas sobre las particularidades de la contratación pública en sus países vecinos. Esto permitirá a las empresas polacas participar en más contratos públicos en el extranjero.

En el marco de sus respectivos planes nacionales de recuperación y resiliencia, varios Estados miembros (Croacia, Hungría, Italia, Rumanía, Eslovaquia y Grecia) prevén recurrir al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con el objetivo de mejorar sus procedimientos administrativos para los procedimientos de contratación pública, por ejemplo, mediante la digitalización de la contratación pública, la modernización de los modelos existentes, la introducción de programas de formación, etc.

**106** La Comisión ha reconocido la necesidad de reforzar el diálogo sobre contratación pública, y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes prevé lanzar nuevas iniciativas para cada Estado miembro en 2023. Esto brindará a la Comisión la oportunidad de ejercer una función coordinadora en la divulgación de buenas prácticas de contratación pública identificadas por los Estados miembros, y de desarrollar, con ellos, un plan de acción para la identificación y mitigación de las causas profundas del bajo rendimiento de la contratación pública que se centre en el aumento de la competencia.

**107** Por último, la Comisión ha empezado a prestar a los Estados miembros apoyo técnico a través del programa de apoyo a las reformas estructurales y de su sucesor, el instrumento de apoyo técnico, para contribuir a mejorar sus sistemas de contratación pública. Para el período 2017-2023, la Comisión ha acordado la financiación de 32 proyectos de reforma de la contratación pública en 14 Estados miembros<sup>31</sup>. Se han completado 11 de ellos y 14 siguen en curso, uno en preparación, y 6 todavía no se han iniciado.

<sup>31</sup> Bélgica, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Lituania, Hungría, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

## Conclusiones y recomendaciones

**108** En general, concluimos que el nivel de competencia en los contratos públicos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los últimos diez años en el mercado único de la UE. Falta concienciación sobre la competencia como requisito previo para lograr una buena relación calidad-precio en la contratación pública. En lugar de hacer un uso sistemático de los datos disponibles para identificar las causas profundas de la limitación de la competencia, la Comisión y los Estados miembros han tomado medidas dispersas para reducir los obstáculos.

**109** En 2021, los tres indicadores clave para medir la competencia en la contratación pública («sin licitación previa», «una única oferta» y «número de licitadores») seguían siendo insatisfactorios en la mayoría de los Estados miembros. Las adjudicaciones directas representaban alrededor del 16 % del total de los procedimientos de contratación pública en el mercado único (véanse los apartados [31](#) a [33](#)).

**110** Más del 40 % de las adjudicaciones se produjeron en procedimientos con una única oferta. Nuestro análisis de datos también muestra que la contratación con una única oferta en todos los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete casi se duplicó entre 2011 y 2021, y que el número de licitadores por procedimiento se redujo casi a la mitad (véanse los apartados [35](#) y [36](#)).

**111** Las significativas diferencias entre Estados miembros y entre regiones indican que los poderes adjudicadores de los Estados miembros enfocan de manera diferente sus prácticas de contratación. Asimismo, constatamos la heterogeneidad de indicadores entre sectores económicos respecto al porcentaje de contratación pública y a la evolución de los indicadores en los últimos diez años (véanse los apartados [34](#) y [37](#) a [39](#)).

**112** Analizamos también otros aspectos del rendimiento de la contratación pública en el mercado único de la UE, como las contrataciones directas transfronterizas, que representan un porcentaje limitado del 5 % de los contratos públicos. Asimismo, la falta de competencia suficiente puede repercutir en los precios de la contratación y generar costes. Puesto que la Comisión no supervisa los datos sobre precios, no está claro en qué medida la tendencia a la disminución de la competencia ha tenido ya un impacto en el coste de las obras, bienes y servicios públicos (véanse los apartados [41](#) a [46](#)).



**113** La reforma de las Directivas en 2014 tenía la finalidad de simplificar la contratación pública y hacerla más flexible, aumentar la transparencia de los procedimientos, garantizar el acceso para las pymes, y realizar un uso estratégico de la contratación pública para apoyar los objetivos políticos de la UE. Nuestro análisis de datos mostró que la reforma de 2014 todavía no ha dado lugar a mejoras significativas en el modo en que los poderes adjudicadores llevan a cabo su contratación pública. Con respecto a la simplificación, no constatamos una mejora significativa que aumentara el atractivo de la contratación pública. La duración media de los procedimientos de contratación pública ha aumentado en un 50 % desde 2011. Iniciativas como el documento europeo único de contratación y los formularios digitales demuestran los esfuerzos de la Comisión para simplificar la contratación pública y reducir la carga administrativa asociada, pero todavía está por demostrar su impacto. Para que estas iniciativas tengan repercusión, deben ser aplicadas de manera generalizada. Esto requiere el apoyo continuo de la Comisión (véanse los apartados [48](#) a [56](#)).

**114** También llegamos a la conclusión de que todavía no se han cumplido otros objetivos, pues nuestro análisis muestra que tanto los porcentajes de anuncios publicados como la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública han seguido siendo insatisfactorias durante el período auditado. La promoción de la contratación estratégica con el objetivo de fomentar una mayor consideración de los aspectos medioambientales, sociales o innovadores ha tenido un impacto global limitado y la proporción de procedimientos que utilizan criterios de adjudicación distintos al precio es muy limitada pese a la reforma de 2014. Algunos de los objetivos de las reformas de 2014 no buscan la competencia, a veces incluso entran en conflicto con ella, y no se miden los diferentes aspectos del rendimiento de la contratación (véanse los apartados [57](#) a [66](#)).

## 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 más 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 mayor regulación de las especificaciones relativas a las obras, bienes y servicios.

**Fecha de aplicación prevista: Mediados de 2022.**

**115** En cuanto a los instrumentos de supervisión de la Comisión, concluimos que existen numerosas deficiencias que limitan su utilidad para supervisar el estado de la contratación pública en los Estados miembros, las regiones y los sectores económicos. La calidad de los datos del TED ha mejorado, pero su exhaustividad sigue siendo un importante problema. Un identificador único común podría mejorar la utilidad de la base de datos TED para la supervisión. También constatamos que no se recaban todos los datos pertinentes. Dado que solo los poderes adjudicadores son responsables de la introducción de los datos en el TED, es incluso más importante que se comprometan a garantizar que los datos de la contratación sean completos y exactos, y que se ocupen de ello. Esto debería fomentarse y supervisarse de cerca (véanse los apartados [71](#) a [75](#)).

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

---

La Comisión debería:

- a) seguir mejorando la fiabilidad y la exhaustividad de los datos del TED, principalmente fomentando el uso de campos de entrada y de controles incorporados en la introducción de datos.
- b) recabar datos de seguimiento pertinentes adicionales a partir de fuentes complementarias, tales como el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública, para alimentar los indicadores de seguimiento (estos datos deberían

incluir identificadores únicos para proveedores, titulares reales y poderes adjudicadores, y, en su caso, información sobre recursos de licitadores no seleccionados);

- c) utilizar el Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública para supervisar la calidad de los datos facilitados mediante formularios electrónicos y publicados en el TED;
- d) exigir que los Estados miembros, en sus informes de seguimiento sobre contratación pública, faciliten sistemáticamente datos completos y exactos.

**Fecha prevista de aplicación: Final de 2025**

**116** El informe de la Comisión sobre la aplicación de la contratación pública solo contiene una descripción general de la situación. También constatamos que el cuadro de indicadores carece de algunos indicadores valiosos (principalmente porque los poderes adjudicadores no envían los datos subyacentes para su publicación en el TED) y que determinados aspectos metodológicos no se comunican. Por último, no permite un análisis de tendencias adecuado y carece de funciones avanzadas de notificación (véanse los apartados [68](#) a [70](#) y [76](#) a [81](#)).

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

---

La Comisión debería:

- a) ajustar el alcance del cuadro de indicadores a los objetivos de las Directivas, en particular, mediante la inclusión de indicadores adicionales, como, por ejemplo, los relativos a la contratación transfronteriza y estratégica;
- b) mostrar las tendencias plurianuales de la competencia en la contratación pública en la UE, en los Estados miembros y en los sectores económicos;
- c) divulgar las definiciones de sus indicadores y sus métodos de cálculo (así como los cambios introducidos en ellos) de manera puntual;
- d) introducir funciones avanzadas de información para permitir la exploración de datos sobre contratación pública;
- e) divulgar información sobre los recursos iniciados por licitadores no seleccionados;

- f) incluir en sus notificaciones información sobre la competencia en Estados miembros, regiones y sectores económicos sobre la base de indicadores clave de rendimiento.
- g) estudiar nuevas formas de supervisar los precios de contratación en la UE y en los Estados miembros.

**Fecha prevista de aplicación: Final de 2025**

**117** Concluimos que, hasta ahora, la Comisión no ha tenido suficientemente en cuenta la disminución de la competencia en la contratación pública. Desde la adopción de las Directivas de 2014, la atención de la Comisión se ha centrado en su transposición a la legislación nacional, así como en el cumplimiento de las normas, pero no en la supervisión sistemática del rendimiento de la contratación mediante a partir de los datos disponibles. En consecuencia, las causas profundas del escaso rendimiento no se han identificado ni abordado sistemáticamente. Con arreglo a su estrategia de 2017, la Comisión ha emprendido una serie de medidas para ayudar a los Estados miembros a alcanzar mejores resultados en sus procedimientos de contratación pública, pero pocas de estas medidas afrontan la disminución de la competencia. La Comisión actuó con lentitud al aplicar su estrategia de 2017, y solo recientemente ha lanzado medidas significativas. La Comisión tampoco ha utilizado el proceso del Semestre Europeo con la suficiente eficacia como para fomentar la concienciación sobre la disminución de la competencia (véanse los apartados [83](#) a [89](#) y [103](#)).

**118** En el ámbito de los Estados miembros, hallamos pocas iniciativas para determinar las causas profundas de la limitada competencia en la contratación pública. Asimismo, los Estados miembros han centrado su atención principalmente en el cumplimiento de las normas de contratación y no en el rendimiento. Los poderes adjudicadores no percibían como un problema el diseño de los procedimientos de contratación y su impacto en la competencia siempre que se cumplieran las normas pertinentes.

**119** En nuestro trabajo de auditoría identificamos factores importantes que contribuyen al descenso de la competencia, como la concentración del mercado y el escaso atractivo de la contratación pública para las empresas, debido, por ejemplo, a la duración de los procedimientos, a los criterios de adjudicación demasiado restrictivos, a las especificaciones técnicas, y a la insuficiente capacidad administrativa. Es necesario un análisis más exhaustivo (véanse los apartados [90](#) a [100](#)).

**120** En cuanto a la coordinación y al diálogo, las medidas de la Comisión fueron limitadas. El intercambio de buenas prácticas y un mayor uso de soluciones individuales podría dar lugar a la simplificación y la mejora de los procedimientos, con el correspondiente aumento de la competencia en la contratación pública dentro de la UE. Teniendo en cuenta su función supervisora de la contratación pública en la UE, la Comisión podría ejercer un mayor papel coordinador (véanse los apartados [101](#) a [107](#)).

### **Recomendación 4 – Analizar más a fondo las causas profundas, y presentar medidas para superar los principales obstáculos a la competencia y fomentar las buenas prácticas**

---

- a) Sobre la base de los resultados de nuestra auditoría, y en cooperación con los Estados miembros, la Comisión debería analizar más a fondo las causas profundas de la escasa competencia en la contratación pública, tanto en la UE, como en los Estados miembros, las regiones y, en su caso, los sectores económicos.
- b) En función del resultado de este análisis, la Comisión debería presentar medidas para superar los principales obstáculos a la competencia en la contratación pública que afrontaran las principales preocupaciones de los poderes adjudicadores, tales como:
  - reducir todas las cargas administrativas innecesarias;
  - promover el desarrollo de procedimientos eficientes, 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 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 hacerse mediante un plan de acción para toda la UE.

**Fecha prevista de aplicación: Final de 2025**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 25 de octubre de 2023.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Indicadores del cuadro

Indicador (ponderación de indicadores hasta febrero de 2023)	Qué mide
<b>Indicador compuesto</b>	
Rendimiento de la contratación pública	<p>Este indicador compuesto se calcula a partir de los doce indicadores enumerados a continuación. Su propósito es proporcionar una evaluación global del estado de la contratación pública.</p> <p>La Comisión dejó de emplear este indicador compuesto y la ponderación de los indicadores individuales en febrero de 2023.</p>
<b>Indicadores de ponderación triple</b>	
1: Procedimientos de contratación con una única oferta	Proporción de contratos adjudicados con una única oferta.
2: Contratación sin licitación previa	Proporción de procedimientos de contratación negociados con una empresa sin licitación previa.
3: Porcentaje de anuncios publicados	Valor de los procedimientos de contratación pública anunciados en el TED como proporción del PIB nacional.
<b>Indicadores de ponderación única</b>	
4: Contratación cooperativa	Proporción de procedimientos de contratación con más de un comprador público.
5: Criterios de adjudicación	Proporción de los procedimientos adjudicados únicamente porque la oferta era la más baja.
6: Velocidad de las decisiones	Duración media de la adopción de decisiones.
<b>Ponderación dividida entre tres</b>	
7: Pymes contratistas	Proporción de pymes contratistas.

8: Ofertas de pymes	Proporción de ofertas de pymes
9: Procedimientos divididos en lotes	Proporción de licitaciones divididas en lotes.
10: Contratación sin licitación previa	Proporción de los contratos adjudicados a raíz de una licitación sin título y condiciones claros.
11: Ausencia de números de registro del vendedor	Proporción de los procedimientos que no incluían el número de registro del vendedor.
12: Ausencia de números de registro del comprador	Proporción de los procedimientos que no incluían el número de registro del comprador.

Fuente: Comisión Europea, [Single Market Scoreboard on public procurement](#).



## Anexo II – Metodología de análisis de datos

### Fuentes de datos

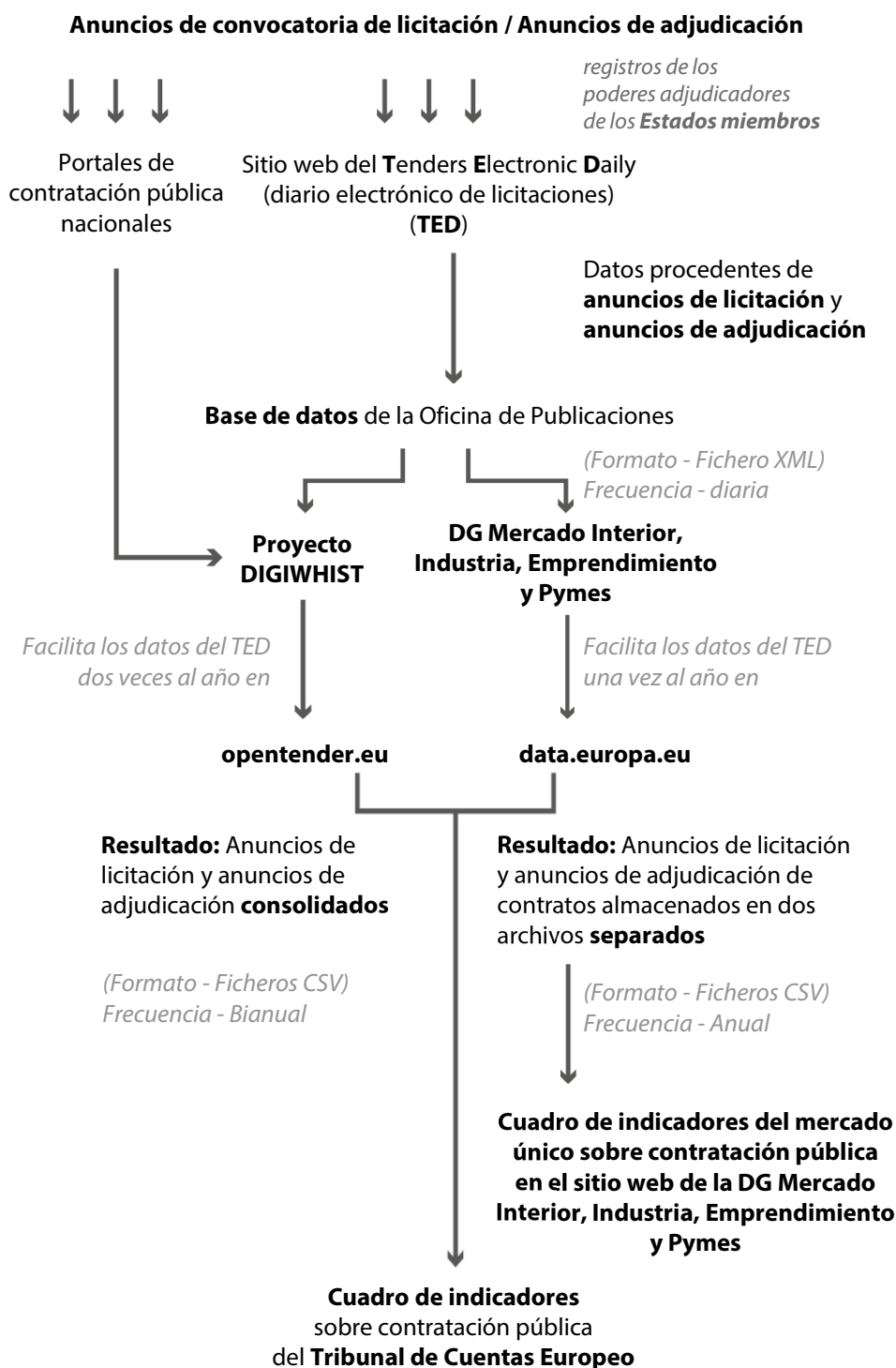
Nuestro análisis se basa en datos procedentes de dos fuentes: [data.europa.eu](https://data.europa.eu) y [Opentender.eu](https://opentender.eu). Ambos sitios web se basan en el **Tender Electronic Daily (diario electrónico de licitaciones) (TED)**.

Los poderes adjudicadores deben publicar los datos de todos los licitadores situados por encima de los umbrales de la UE en el TED. Estos datos se codifican, bien directamente en el TED, o en sistemas nacionales, y posteriormente se cargan automáticamente en el TED mediante interfaces. Los datos del TED son públicamente accesibles en formato XML. Una vez al año, la Comisión también publica datos del TED en un formato de más fácil acceso para el usuario (CSV) en el sitio web

[data.europa.eu](https://data.europa.eu): un archivo CSV sobre anuncios de licitación y otro sobre anuncios de adjudicación de contratos. La Comisión trata y comprueba los datos antes de su publicación, y seguidamente los usa para calcular los indicadores en su **cuadro de indicadores del mercado único** sobre contratación pública.

Los datos del TED también se publican dos veces al año en el sitio web [Opentender.eu](https://opentender.eu), en formato CSV, pero los datos se procesan de forma diferente a los de [data.europa.eu](https://data.europa.eu) y abarca todos los datos desde 2011 en adelante. **Opentender.eu**: Plataforma de fácil utilización que proporciona a las partes interesadas acceso a información sobre contratación pública procedente del TED y de las plataformas nacionales de contratación pública. Fue creada por el proyecto **DIGIWHIST** (el denunciante digital) en 2018, financiado por el programa de la UE Horizonte 2020. En dicha plataforma participa un consorcio de seis socios de cinco Estados miembros cuyo objetivo era promover la transparencia y la competencia leal en la contratación pública europea. **Opentender.eu** también proporciona un conjunto de datos consolidados en el cual se cotejan los anuncios de licitación y los anuncios de adjudicación de contratos (véase la **ilustración 14**).

## Ilustración 14 – Fuentes de datos sobre la contratación pública de la UE



Formatos de los datos:

Ficheros XML (**e**xtensible **m**arkup **l**anguage **f**ile **f**ormat) [formato de fichero basado en texto]

Ficheros CSV (**c**omma-**s**eparated **v**alue **f**ile **f**ormat) [formato de fichero con los valores separados por comas]

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## **Análisis de datos e indicadores calculados**

Nuestro análisis de datos abarca el **período 2011-2021**. Nos basamos en el **número de procedimientos de contratación** y no en su valor, pues los datos sobre los valores de los contratos con frecuencia no están recogidos en el TED.

Recalculamos los indicadores utilizados en el cuadro, pero también calculamos **indicadores adicionales**. Todos los indicadores están disponibles para cada uno de los **veintisiete Estados miembros**.

En primer lugar, calculamos cinco indicadores relativos a **prácticas de licitación**:

- Contratación sin licitación previa, o adjudicación directa: porcentaje de ofertas negociadas con un operador económico sin licitación previa. Este porcentaje mide la proporción de ofertas que, o bien carecen de competencia (adjudicación directa a un operador económico preseleccionado) o bien tienen una competencia restringida (procedimiento negociado sin publicación).
- Duración del período de decisión: número medio de días transcurridos entre el plazo de recepción de las ofertas y la fecha de adjudicación del contrato. La duración excepcionalmente larga o corta del período de decisión podría indicar posibles problemas de competencia en el proceso de licitación.
- Criterios de adjudicación: proporción de los contratos adjudicados exclusivamente por criterios de precio (oferta más barata). La dependencia excesiva del precio puede indicar que podrían haberse aplicados mejores criterios y, por tanto, haber realizado una mejor adquisición. Por otra parte, el recurso a criterios cualitativos subjetivos puede ser utilizado indebidamente para favorecer a un adjudicatario seleccionado previamente.
- Duración del período de anuncio del contrato: número medio de días transcurridos entre la publicación del anuncio de licitación y el plazo de recepción de las ofertas. Un período de anuncio del contrato excesivamente corto puede impedir que los licitadores preparen ofertas adecuadas mientras el comprador notifica informalmente la oportunidad al licitador favorecido antes de tiempo. De forma alternativa, el período de anuncio del contrato puede alargarse debido a problemas legales, que a su vez pueden denotar problemas de corrupción.
- Tipo de procedimiento no abierto: proporción de contratos adjudicados en el que no se hizo público el procedimiento de licitación.

Los dos últimos de la lista no están disponibles en el cuadro de indicadores.

En segundo lugar, calculamos **cinco indicadores** para medir el **nivel de competencia** en la contratación pública («Indicadores de competencia»):

- procedimientos de contratación pública con «una única oferta: proporción de contratos en los que solo había un licitador;
- número de licitadores: número medio de licitadores por lote;
- proveedor local: proporción de licitadores seleccionados registrados en la misma región NUTS-2 que el poder adjudicador;
- nueva entrada en el mercado: porcentaje de proveedores en un año, mercado y región determinados que eran nuevos entrantes;
- concentración del mercado: proporción del valor del contrato de un licitador con respecto al valor total del contrato en un mercado, localidad y año determinados.

El indicador de contratación con una única oferta es el único de los enumerados en la lista anterior que está disponible en el cuadro de indicadores.

Incluimos asimismo en nuestro análisis contratos públicos adjudicados mediante un procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación siempre que estuvieran registrados en el TED. Estos contratos, con arreglo a las Directivas, pueden adjudicarse directamente previa negociación (por ejemplo, en una situación de monopolio). Esto difiere del enfoque adoptado por la Comisión con respecto a los Scoreboard indicators (indicadores del cuadro).

Los valores del indicador de **contratación con una única oferta** se calcularon en el **ámbito regional (NUTS-2)** para **diez sectores económicos**: construcción, energía, servicios de ingeniería, servicios financieros, servicios sanitarios, material médico, reparaciones, servicios de alcantarillado, equipo de transporte y servicios de transporte. Este nivel de información no está disponible en el cuadro de indicadores.

### **Tratamiento de datos**

Los datos del TED pasaron por múltiples fases de tratamiento de los datos para permitir el cálculo de estos indicadores Concretamente:

- alcance de las licitaciones: los indicadores no incluyen licitaciones de concesión y de servicios sociales ni contratos de defensa, ya que no están cubiertos por la Directiva. En los acuerdos marco, solo se incluyen los datos relativos a las adjudicaciones de la segunda fase.

- depuración de datos: consiste en la normalización de nombres, tipos de procedimientos y direcciones, en agrupar publicaciones relativas a la misma licitación, convertir las divisas y eliminar valores atípicos. En cuanto a los valores ausentes o atípicos en los contratos, se sustituyen por el valor medio de los contratos.

### Modelos estadísticos

También empleamos dos modelos estadísticos diferentes para analizar nuestro conjunto de datos para las dos siguientes finalidades, a saber, evaluar si:

- la **entrada en vigor de la reforma de las Directivas en 2014** había tenido un impacto en los indicadores que miden el nivel de competencia (**«Evaluación de las Directivas»**);
- había una **correlación** entre el nivel de **contratación con una única oferta** y los indicadores relativos a las **prácticas de licitación** (**«Hipótesis de actuación»**).

### Nota metodológica detallada

Puede consultarse una nota metodológica detallada en nuestro ECA Public Procurement Dashboard

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

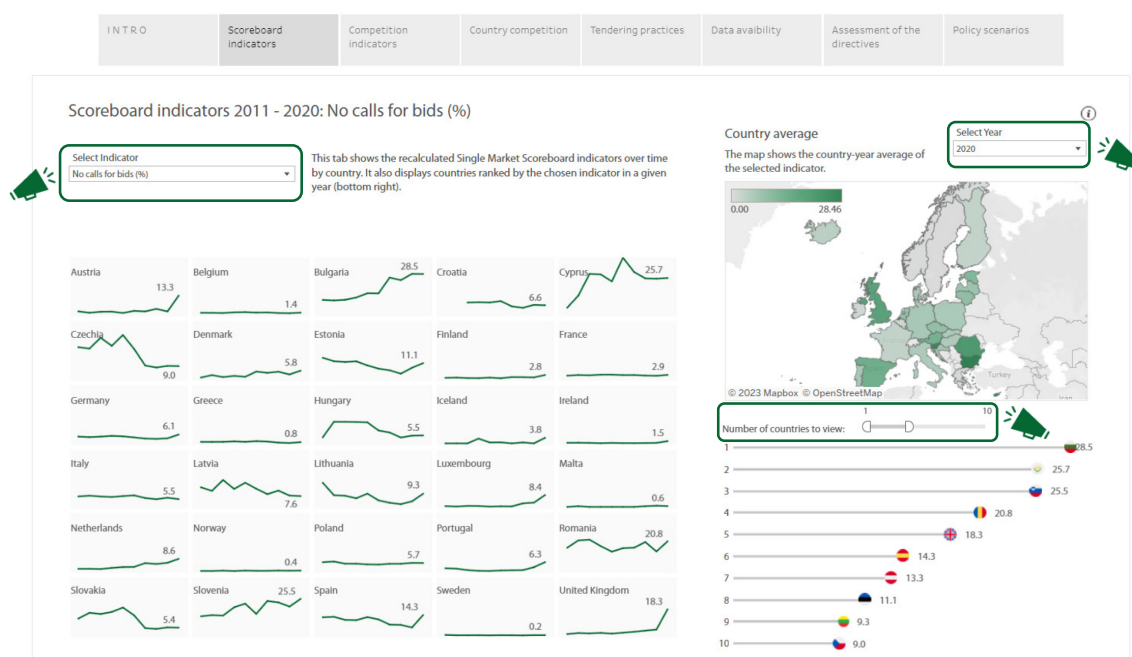
## Anexo III – Cuadro de indicadores sobre contratación pública del Tribunal de Cuentas Europeo – Manual del usuario

Creamos un **cuadro de indicadores del Tribunal de Cuentas Europeo** para esta auditoría que permite la **exploración interactiva** de nuestro conjunto de datos, así como la visualización de las tendencias.

El cuadro de indicadores se divide en **ocho pestañas**:

- **Introduction (introducción)**: En la página de inicio del cuadro de indicadores se resume su propósito.
- **Indicadores del cuadro**: Nuevo cálculo de los indicadores del cuadro para el período 2011-2020 sobre la base de los datos abiertos del TED, disponibles en [data.europa.eu](https://data.europa.eu). También pueden verse las tendencias de estos indicadores en el período 2011-2020 (véase la [ilustración 15](#)).

### Ilustración 15 – Indicadores del cuadro (Scoreboard indicators)



Fuente: ECA Dashboard (cuadro de indicadores del Tribunal de Cuentas Europeo).

- **Competition indicators (indicadores de competencia)**: Indicadores que miden la competencia en la contratación pública, sobre la base de los datos de Opentender.eu durante el período 2011-2021.

- **Country competition (competencia por países):** Análisis detallado de datos relativos al indicador de contratación con una única oferta, basado en datos abiertos de Opentender.eu durante el período 2011-2021.
- **Tendering practices (prácticas de licitación):** Indicadores que miden las prácticas de contratación pública, a partir de los datos de Opentender.eu durante el período 2011-2021.
- **Data availability (disponibilidad de los datos):** Análisis detallado de datos relativos a la información que falta.
- **Directive assessment (análisis de las Directivas):** Modelo estadístico que muestra el impacto de las Directivas en algunos indicadores.
- **Policy scenarios (hipótesis de actuación):** Modelo estadístico que predice los cambios de impacto de las prácticas de contratación a partir del indicador de contratación con una única oferta.

En la pestaña **«Scoreboard indicators» (indicadores del cuadro)**, la función **«Select Indicator» (seleccionar indicador)** permite seleccionar uno de los doce indicadores siguientes: procedimientos de contratación con una única oferta, procedimientos sin anuncio de licitación, porcentaje de anuncios publicados, contratación cooperativa, criterios de adjudicación, velocidad de las decisiones, contratistas pymes, ofertas de pymes, procedimientos divididos en lotes, contratación sin licitación previa o sin número de registro del comprador, así como la puntuación compuesta que solía indicarse en el cuadro de indicadores mediante una luz tricolor.

La función **«Select year» (seleccionar año)** permite la selección de un año específico y muestra el valor del indicador seleccionado relativo a un determinado país en el mapa. Desplazando el ratón sobre el mapa se pueden ver los nombres de los países y el valor del indicador del campo seleccionado.

La función **«Number of countries to view» (número de países mostrados)** permite seleccionar el número de países que aparecerán en la clasificación de países. Desplazando el ratón por las banderas aparecen los nombres de los países.

Este **ECA dashboard (cuadro de indicadores del Tribunal de Cuentas Europeo)** es accesible para el público en

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

## Siglas y acrónimos

**DEUC:** Documento europeo único de contratación

**DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes:** Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes

**EORI:** Sistema de Registro e Identificación de Operadores Económicos

**NUTS:** Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas

**PIB:** Producto interior bruto

**PPDS:** Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública

**Pymes:** Pequeñas y medianas empresas

**TED:** Tenders Electronic Daily (diario electrónico de licitaciones)



# Glosario

**Análisis de datos:** Proceso de recogida, modelización y examen de datos para extraer información que apoye la toma de decisiones.

**Base de datos:** Conjunto estructurado de datos almacenados electrónicamente y disponibles para su consulta y extracción.

**Conjunto de datos:** Colección organizada de datos.

**Contratación pública transfronteriza:** Procedimientos de contratación en los que la nacionalidad del adjudicatario es distinta de la del comprador.

**Contratación pública:** Adquisición por organismos públicos u otras autoridades de bienes, obras o servicios a través de un procedimiento abierto y competitivo para obtener calidad y una buena relación calidad-precio.

**Contrato marco:** Acuerdo general con el cual se pueden celebrar contratos más específicos.

**Corrupción:** Abuso de poder público, corporativo o personal para obtener beneficios ilícitos.

**Datos:** Conjunto de valores de variables cualitativas o cuantitativas, como hechos o mediciones, a partir de los cuales se puede generar información.

**Diario electrónico de licitaciones (TED)** Versión en línea del diario oficial de la contratación pública europea y plataforma en línea que contiene todos los anuncios activos publicados en el suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea sobre oportunidades de contratación pública en toda la UE.

**Documento europeo único de contratación:** Formulario normalizado en el que los licitadores declaran que cumplen los requisitos de admisibilidad para un procedimiento de contratación pública en la UE.

**Efecto:** Un cambio inmediato o a largo plazo, perseguido o no, que resulta de un proyecto; por ejemplo, los beneficios que se obtienen gracias a la mejora de la formación para los empleados.

**Eficacia:** Medida en que se alcanzan los objetivos perseguidos mediante las actividades acometidas.

**Eficiencia:** La mejor relación entre los recursos empleados, las actividades que se emprenden y la consecución de los objetivos.

**eForms (formularios electrónicos):** Conjunto de formularios electrónicos normalizados destinados a la publicación de anuncios de licitación y adjudicación de contratos y demás información sobre contratación pública.

**Espacio Europeo de Datos sobre Contratación Pública:** Sistema planificado de la UE cuyo propósito es conectar varias bases de datos que contengan información sobre contratación pública, así como datos del TED y de las contrataciones nacionales.

**Fraude:** Uso intencionado e ilícito del engaño para obtener una ventaja material privando a otra parte de bienes o dinero.

**Horizonte 2020:** Programa de financiación de la investigación y la innovación de la UE para el período 2014-2020.

**Indicador:** Información utilizada para medir o evaluar un aspecto del rendimiento.

**Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:** Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, haciendo frente al mismo tiempo a los retos de un futuro más ecológico y digital.

**Mercado único:** Bloque comercial basado en la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas, que comprende las economías de los veintisiete Estados miembros de la Unión más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

**Normas de aplicación:** Normas detalladas que indican cómo debe ejecutarse un acto legislativo.

**NUTS:** Sistema que clasifica las regiones de la UE en tres grupos según el tamaño de la población a efectos estadísticos y de elaboración de la política regional.

**Operador económico:** Toda persona física o jurídica que proporcione un producto o servicio a cambio de un pago.

**Pequeñas y medianas empresas:** Definición basada en el tamaño que se aplica a empresas y otras organizaciones con arreglo al número de efectivos empleados y a determinados criterios financieros. Las pequeñas empresas cuentan con menos de 50 efectivos y un volumen de negocios o balance total que no supera los 10 millones de euros. Las empresas medianas tienen menos de 250 trabajadores y un volumen de negocios de hasta 50 millones de euros o un balance total de hasta 43 millones de euros.

**Poderes adjudicadores:** Entidades u organizaciones públicas responsables de la adjudicación de contratos de suministro de productos, prestación de servicios y ejecución de obras.

**Procedimiento abierto de contratación pública:** Procedimiento de contratación pública en el que pueden participar todos los posibles licitadores.

**Procedimiento negociado de contratación pública:** Procedimiento de contratación pública, con un número restringido de licitadores, en el que el adquirente puede negociar las condiciones del contrato.

**Producto interior bruto:** Medida estándar de la riqueza de un país, basada en el valor total de los bienes y servicios producidos en él (generalmente durante un año).

**Recomendación específica por país:** Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, para los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

**Rendimiento:** Grado en el que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y ofrece la mejor relación calidad-precio.

**Seguimiento:** Observar y comprobar sistemáticamente, en parte mediante indicadores, los progresos realizados para alcanzar un objetivo.

**Semestre Europeo:** Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2023-28>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2023-28>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Helga Berger, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Silvia Janik, jefa de Gabinete, y Franz Ebermann, agregado de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Julia Pilarczyk, jefa de tarea, y los auditores Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel y Ioanna Topa. Ioannis Hartoutsios prestó apoyo informático a la auditoría. Lukasz Kolodziej prestó apoyo en el análisis de datos y en la creación de cuadros de indicadores. Marika Meisenzahl y Agnese Balode colaboraron en el diseño gráfico.



*De izquierda a derecha: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl y Christophe Grosnickel.*

# COPYRIGHT

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustraciones 1, 5 y 9 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-1252-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/628537	QJ-AB-23-027-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1220-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/441313	QJ-AB-23-027-ES-N

La contratación pública constituye un elemento clave del mercado único de la UE. Ayuda a los poderes públicos de los Estados miembros a lograr la mejor relación calidad-precio al adquirir obras, bienes o servicios mediante la selección de las empresas con mejores resultados. Esto a su vez contribuye a la competitividad de los mercados y salvaguarda el interés público. Constatamos que, en los últimos diez años, ha disminuido la competencia en los contratos públicos, y no hay indicios de que la reforma de 2014 vaya a invertir esta tendencia. Hay una falta general de concienciación sobre la competencia en la contratación pública. No se utilizan sistemáticamente los datos disponibles para identificar las causas profundas de esta disminución y solamente se han adoptado medidas dispersas para reducir los obstáculos. Concluimos que no se han cumplido los objetivos clave de la reforma de la UE de 2014 para garantizar la competencia, como simplificar y abreviar los procedimientos de contratación pública, y es incluso posible que algunos de ellos la reduzcan. Recomendamos aclarar y priorizar los objetivos de la contratación pública, colmar las lagunas que existen en los datos de contratación pública recabados, mejorar sus instrumentos de supervisión para lograr un mejor análisis, analizar más a fondo las causas profundas, y presentar un plan de acción para reducir obstáculos a la competencia en la contratación pública.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors