



PIARC Asociación Mundial de la Carretera
Comité Nacional Italiano

El Primer Delegado y Secretario General

Roma, 16/01/2026
Prot. N.º 7 P / 2025

Estimados señores

Alfredo STORTO

Jefe de Gabinete del Ministro

Ministerio de Infraestructuras y Transportes segr.capogabinetto@mit.gov.it

Elena GRIGLIO

Jefa de la Oficina Legislativa

Ministerio de Infraestructuras y Transportes legislativo.segr@mit.gov.it

Dr. Enrico Maria PUJIA

Jefe del Departamento de Infraestructuras y Redes de Transporte

Ministerio de Infraestructuras y Transportes, Vicepresidente del

Comité Nacional Italiano de PIARC

Enrico.pujia@mit.gov.it

Ing. Stefano Fabrizio RIAZZOLA

Jefe del Departamento de Transporte y Navegación Ministerio de

Infraestructuras y Transportes Vicepresidente del Comité Nacional Italiano de PIARC

stefano.riazzola@mit.gov.it

Ing. Massimo SESSA

Consejo Superior de Obras Públicas

Miembro del Comité Nacional Italiano de PIARC massimo.sessa@mit.gov.it

Ing. Francesco BALDONI

Director general de Digitalización Ministerio de Infraestructuras

y Transportes Miembro del Comité Nacional Italiano de PIARC

francesco.baldoni@mit.gov.it



PIARC Asociación Mundial de la Carretera
Comité Nacional Italiano

Ing. Sergio MOSCHETTI

Director general de Autopistas y Supervisión de Contratos de
Concesión de Autopistas Ministerio de Infraestructuras y
Transportes Miembro del Comité Nacional Italiano de PIARC
sergio.moschetti@mit.gov.it

Y para su información

Dr. GEMME Claudio Andrea

Presidente del Comité Nacional Italiano de PIARC
segreteria.ad@stradeanas.it

Abogado IACOVONE Flavio

GA-Alliance Flacovone@grimaldialliance.com

ASUNTO: Difusión del documento de posición «El proceso de revisión de la normativa europea en materia de contratos públicos y concesiones: perspectivas y puntos de atención», elaborado por el Comité Técnico 1.3 «Finanzas y Contratos Públicos» de PIARC Italia

Estimados miembros del Comité Nacional Italiano de PIARC:

Tengo el placer de compartir con ustedes, de acuerdo con el presidente del Comité Nacional Italiano, Claudio Andrea GEMME, y el presidente del Comité Técnico 1.3 «Finanzas y Contratación Pública» de PIARC Italia, el abogado Flavio IACOVONE, el documento de posición redactado por el Comité Técnico que él preside sobre «El proceso de revisión de la normativa europea en materia de contratación pública y concesiones: perspectivas y puntos de atención».

El documento se refiere al proceso de revisión de la normativa de la Unión Europea en materia de contratación pública y concesiones de obras y servicios, a la luz de la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea de un proceso de evaluación y consulta con el fin de adoptar un nuevo marco normativo. El contexto jurídico se caracteriza por una creciente sobreabundancia normativa, con la introducción de numerosas disposiciones sectoriales que afectan no solo a las modalidades de adquisición, sino también a lo que se adquiere, lo que genera fragmentación y complejidad en el marco jurídico. La revisión tiene por objeto mejorar la coherencia, la simplificación y el funcionamiento del mercado único, reforzando al mismo tiempo el papel estratégico del gasto público en materia de sostenibilidad, innovación, seguridad económica y autonomía estratégica europea. Se presta especial atención a los contratos públicos ecológicos, sociales e innovadores, al apoyo a las pymes, a la digitalización y a la gobernanza del sistema. El documento también destaca la necesidad de superar las incertidumbres de aplicación que limitan el uso efectivo de los instrumentos ya previstos en las directivas. Las principales propuestas que se recogen pueden resumirse de la siguiente manera:

- definición de un marco normativo único para la contratación pública y las concesiones (preferiblemente mediante reglamentos);
- integración en el marco general de las disposiciones sectoriales sobre «cómo y qué comprar», eliminándolas de los actos sectoriales;



PIARC Asociación Mundial de la Carretera
Comité Nacional Italiano

- introducción de normas especiales para la protección de los sectores críticos y estratégicos;
- Fortalecimiento de la gobernanza europea, también mediante la creación de una DG de Contratación Pública en la Comisión;
- mayor simplificación de los procedimientos y flexibilidad, con reducción de las cargas administrativas;
- fortalecimiento de la contratación pública ecológica, social y de innovación, también mediante incentivos u obligaciones más claras;
- apoyo a la digitalización y la transparencia del mercado de la contratación pública;
- valorización del mercado único y lucha contra la fragmentación normativa.

Este documento se pone a su disposición para cualquier utilidad, con la invitación de difundirlo entre las Direcciones y estructuras competentes.

Aprovecho la ocasión para señalar que toda la documentación elaborada por los Comités Técnicos de PIARC Italia, incluidos todos los documentos de posición, además del presente informe, está disponible en la página web oficial de PIARC Italia (<https://piarc-italia.it/>).

Con mis mejores deseos de un trabajo fructífero, le envío un cordial saludo.

El Primer Delegado y Secretario General Comité Nacional
Italiano
PIARC Asociación Mundial de la Carretera Domenico Crocco

Firmado digitalmente por:
DOMENICO CROCCO Fecha:
19/01/2026 11:48:06

Anexos:

1. Documento de posición «El proceso de revisión de la normativa europea en materia de contratos y concesiones: perspectivas y puntos de atención»



Documento de posición

El proceso de revisión de la normativa europea en materia de contratos públicos y concesiones: perspectivas y puntos de atención

PIARC Asociación Mundial de la Carretera Plan estratégico
2024-2027

Tema estratégico 1 «Administración de carreteras» Comité
técnico 1.3 «Finanzas y contratos públicos»

Resumen

Introducción	4
Contexto general.....	5
Marco normativo y regulatorio internacional.....	5
Análisis de las posibles mejoras del marco normativo y regulatorio.....	5
Metodología adoptada	7
Posición de PIARC Italia.....	8
Propuesta n.º 1, Área de intervención: Objetivos generales.....	8
Tema: Mejorar la eficiencia y la transparencia de las nuevas normas.....	8
Tema: Contratación pública ecológica, social e innovadora.....	9
Tema: Seguridad económica y autonomía estratégica	10
Ficha de profundización de la propuesta	11
Propuesta n.º 2, Área de intervención: Simplificación	13
Tema: Procedimientos más flexibles	13
Tema: Facilitar las licitaciones conjuntas	14
Tema: Mejorar el intercambio de información y los plazos procedimentales.....	15
Tema: Apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes).....	17
Tema: Mejorar la ejecución y la gestión de los contratos.....	18
Tema: Simplificación: repercusiones	19
Ficha de profundización de la propuesta	22
Propuesta n.º 3, Área de intervención: Coherencia entre las normas generales aplicables a todos los sectores y las normas sectoriales .26 Tema:	
Normativa sectorial existente y futura.....	26
Propuesta n.º 4, Área de intervención: Concesiones	32
Tema: Conceptos que requieren una modificación	32
Tema: Concesiones - Impactos	33
Ficha de profundización de la propuesta	34
Propuesta n.º 5, Área de intervención: Digitalización y transparencia	38
Tema: mercado digital de la contratación pública	38
Tema: funcionalidad de los servicios de contratación electrónica	39
Tema: Digitalización y transparencia: repercusiones	39
Ficha de profundización de la propuesta	41
Propuesta n.º 6, Área de intervención: Producto en Europa.....	43
Tema: Prioridades en el proceso de licitación.....	43
Tema: Fabricado en Europa: repercusiones	46
Ficha de profundización de la propuesta	48
Propuesta n.º 7, Área de intervención: Contratación pública ecológica, social y de innovación - BPQR.....	59
Tema: Mejor relación calidad-precio	59
Ficha de profundización de la propuesta.....	62
Propuesta n.º 8, Área de intervención: Contratación pública ecológica	73
Tema: Incentivos para el recurso a la contratación pública ecológica	73
Tema: Contratación pública ecológica: repercusiones.....	75
Ficha de profundización de la propuesta.....	77
Propuesta n.º 9, Área de intervención: Consideraciones sociales en la contratación pública	88

Tema: Contratación pública socialmente responsable.....	88
Tema: Consideraciones sociales en la contratación pública: repercusiones.....	90
Ficha de profundización de la propuesta.....	92
Propuesta n.º 10, Área de intervención: Contratación pública de innovación	95
Tema: Incentivos para la contratación pública de innovación	95
Tema: Contratación pública de innovación: repercusiones	97
Ficha de profundización de la propuesta.....	99
Propuesta n.º 11, Área de intervención: ejemplo: Operatividad de las sociedades públicas «sociedades legales».....	102
Tema: Exclusión de la aplicación de las Directivas para actividades denominadas «no esenciales»	102
Ficha de información detallada de la propuesta	104
Propuesta n.º 12, Área de intervención: Integración de la Directiva 2016/23/UE	106
Tema: Previsión del procedimiento de propuesta no solicitada (USP) para la adjudicación de concesiones	106
Ficha de profundización de la propuesta.....	107
Créditos	110

Introducción

El presente documento de posición interviene en el proceso de revisión de la normativa de la Unión Europea en materia de contratación pública y concesiones de obras y servicios, a la luz del inicio por parte de la Comisión Europea de un *proceso* de evaluación y consulta con el fin de adoptar un nuevo marco normativo. La gran atención que presta la Comisión a este sector está relacionada con su importancia económica, ya que representa alrededor del 15 % del PIB de la Unión Europea. Las normas de la UE sobre contratación pública se aplican a una cuarta parte de este gasto, lo que equivale a 616 000 millones de euros al año.

Al término del primer decenio de aplicación de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, la Comisión Europea inició un proceso de evaluación sistemática de la eficacia y la adecuación de la normativa vigente. El resultado de dicha evaluación, publicado en 2025, puso de manifiesto que las tres Directivas solo habían logrado parcialmente los objetivos originales en términos de claridad jurídica, flexibilidad procedimental, transparencia competitiva y participación transfronteriza, aunque habían contribuido a reforzar algunos aspectos, como la publicidad de los contratos y la transparencia de las adjudicaciones.

El inicio formal del proceso de revisión ha ido acompañado de la apertura de una nueva consulta pública y de una «convocatoria de pruebas» por parte de la Comisión Europea. El objetivo es recabar observaciones, datos empíricos y aportaciones técnico-científicas de los Estados miembros, los poderes adjudicadores, los operadores económicos, las empresas, los organismos representativos y las partes interesadas con vistas a la revisión de las Directivas de la UE de 2014. El plazo para la presentación de contribuciones, fijado oficialmente para el 26 de enero de 2026, constituye una fase preparatoria para la formulación de la propuesta legislativa de revisión prevista para el segundo trimestre de 2026.

La revisión tiene por objeto racionalizar y actualizar las normas europeas sobre contratación pública y concesiones, a la luz de las nuevas necesidades del mercado interior, las prioridades estratégicas de la Unión (como la autonomía estratégica, la defensa del «Made in Europe», la sostenibilidad, la innovación y la eficiencia del gasto público) y las observaciones formuladas en la evaluación *ex post*. En esta perspectiva, la revisión no solo es un ejercicio técnico-normativo, sino también un proceso político y jurídico complejo, en el que la normativa sobre contratación pública se concibe como una palanca fundamental para hacer más eficiente el gasto público y atraer inversiones, con el fin de alinear la política de contratación pública con los objetivos estratégicos de la UE y promover la competitividad, la participación de las pymes, la transparencia administrativa y la cohesión social dentro del mercado único europeo.

En particular, se hace patente la necesidad de reforzar la coherencia de los procedimientos de contratación pública y concesión, mejorar la capacidad de las administraciones para responder a situaciones complejas y en rápida evolución, y garantizar unos niveles adecuados de transparencia, competencia y calidad de las inversiones. Por último, la revisión deberá tener en cuenta los criterios de sostenibilidad, resiliencia y preferencia europea en la contratación pública de la UE para los sectores estratégicos.

El documento de posición se inscribe en este contexto con el objetivo de analizar críticamente los principales retos puestos de manifiesto en el proceso de consulta, identificando los puntos de atención y las posibles líneas de mejora de la normativa, en apoyo de los responsables públicos y los operadores del sector.

Contexto e o general

Marco normativo y regulatorio internacional de la energía

El régimen jurídico de la contratación pública y las concesiones en la Unión Europea se basa en un *corpus* normativo primario y secundario adoptado con el fin de garantizar la realización y el funcionamiento efectivos del mercado interior, respetando los principios derivados del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tales como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, la igualdad de trato, la no discriminación, la proporcionalidad y la transparencia. La normativa europea tiene por objeto armonizar las normas nacionales para que la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las autoridades públicas se realice sobre bases competitivas, transparentes, no discriminatorias y económicamente eficientes, además de garantizar la consecución de otros intereses públicos europeos que actualmente se consideran especialmente relevantes (la competitividad, la defensa del «Made in Europe», la autonomía estratégica europea, los contratos públicos ecológicos y sociales).

El núcleo del marco normativo vigente se basa en tres directivas adoptadas en 2014:

- Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adjudicación de contratos de concesión, cuyo objetivo es regular de manera orgánica y uniforme el acceso al mercado de los contratos de concesión, colmando las lagunas interpretativas y promoviendo la seguridad jurídica;
- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contratación pública de obras, servicios y suministros por parte de los poderes adjudicadores ordinarios, que deroga la anterior Directiva 2004/18/CE;
- Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de contratación aplicables a los organismos de contratación en los sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales), que deroga la Directiva 2004/17/CE.

Estos actos se han incorporado a las legislaciones nacionales con el fin de armonizar los procedimientos de contratación pública en el mercado interior europeo. Las tres directivas constituyen la piedra angular del Derecho europeo en materia de contratos públicos y concesiones, ya que regulan de forma detallada los procedimientos y criterios de adjudicación de los contratos públicos y concesiones por encima de los umbrales comunitarios e imponen, entre otras cosas, obligaciones de publicación, criterios de selección de los licitadores, normas sobre los anuncios de licitación y mecanismos de recurso.

El marco normativo comunitario se completa con actos de Derecho derivado adoptados por la Comisión Europea, entre los que se incluyen reglamentos delegados que actualizan periódicamente, en el ámbito de las competencias conferidas por las directivas, los umbrales de relevancia comunitaria para la aplicación de las propias directivas. Entre los marcos normativos recientes figuran los Reglamentos delegados (UE) 2025/2152, 2025/2151 y 2025/2150, que modifican, respectivamente, la Directiva 2014/24/UE, la Directiva 2014/23/UE y la Directiva 2014/25/UE en relación con los umbrales de los contratos públicos de suministros, servicios y obras y de los concursos de proyectos en lo que respecta a su aplicación para los años 2026-2027.

Con la reforma de 2014, la contratación pública se ha convertido en un instrumento para alcanzar objetivos estratégicos de política pública. Por este motivo, el marco normativo europeo de la contratación pública se modifica continuamente para integrar las prioridades estratégicas. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta que la normativa europea en la materia es dinámica y está sujeta a revisiones periódicas.

Análisis de las posibles mejoras del marco normativo y de l

La consulta iniciada por la Comisión Europea entre 2024 y 2025 tenía por objeto evaluar la adecuación de las directivas vigentes con respecto a los objetivos de sostenibilidad social y medioambiental, innovación, gobernanza e integridad. El resultado de dicha consulta muestra que, aunque las directivas europeas no han

los objetivos deseados de simplificación de los procedimientos, han favorecido la digitalización y la transparencia.

En línea con las previsiones y los programas definidos por la propia presidenta Von der Leyen, el Parlamento Europeo ha votado la Resolución sobre la contratación pública (2024/2103/INI), un documento mediante el cual el Parlamento indica al Consejo y a la Comisión Europea su posición con respecto a los objetivos y prioridades que deberían servir de base para la reforma de las directivas sobre contratos públicos. Con este acto, el Parlamento Europeo formaliza una serie de orientaciones políticas y recomendaciones a la Comisión Europea en el marco de la próxima revisión del marco normativo comunitario regulado por las Directivas 2014/24/UE, 2014/25/UE e, indirectamente, 2014/23/UE.

La Resolución representa una contribución política importante y oficial del Parlamento a la fase preparatoria del proceso de revisión de las normas de la UE sobre contratación pública y concesiones. Una de las críticas que se le han hecho a este acto es que es demasiado político, y que va más allá de lo que suele ser un documento de orientación capaz de esbozar, aunque sean pocas y compartidas, las directrices, los principios y los criterios que pueden servir de guía para elaborar nuevas normas.

En este contexto, el Parlamento Europeo hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque reformista de la normativa vigente, poniendo de relieve los aspectos críticos que ya se han puesto de manifiesto en la reciente evaluación de la Comisión Europea sobre las directivas actuales, evaluación que constituye formalmente la fase inicial del proceso de revisión. La solicitud del Parlamento se orienta hacia una revisión del marco normativo para fomentar y recompensar soluciones que sean afines a una economía más sostenible, y privilegiar el valor y la resiliencia a largo plazo frente a las reducciones de costes a corto plazo.

Aunque no es un acto legislativo vinculante, la Resolución desempeña una función estratégica de orientación política y contribuye a definir las expectativas del Parlamento Europeo con vistas a la propuesta legislativa de revisión prevista para 2026. En particular, el Parlamento insta a modernizar el marco normativo con el fin de superar las deficiencias detectadas, entre ellas el recurso excesivo al criterio del precio más bajo y las barreras a la participación de las pequeñas y medianas empresas; también promueve un uso más amplio de criterios cualitativos, sociales y sostenibles en los procedimientos de licitación.

La Resolución 2024/2103(INI) asume, por lo tanto, un papel complementario en el procedimiento legislativo, contribuyendo a orientar el diálogo entre el Parlamento y la Comisión a la luz de los objetivos estratégicos de la Unión, tales como la transparencia, la inclusión de las pymes, la sostenibilidad y la competitividad del mercado interior.

En conclusión, la revisión del marco normativo europeo tiene por objeto convertir la contratación pública en una palanca fundamental para orientar eficazmente las inversiones públicas hacia objetivos estratégicos, aumentando así la capacidad de los poderes adjudicadores para crear valor añadido mediante el uso del dinero público. Estos objetivos están en consonancia con las recomendaciones de los informes Draghi y Letta. Más concretamente, se pretende intervenir en la regulación del sector con el fin de: (i) aumentar la eficiencia del gasto público europeo, mediante la simplificación de los procedimientos de contratación, la introducción de un marco jurídico coherente y uniforme y la creación de un mercado digital de contratación pública de la UE; (ii) diseñar instrumentos para reforzar la seguridad y la soberanía económica; (iii) alinear la política de contratación pública con las políticas y los objetivos estratégicos de la UE.

Metodología adoptada en el documento de posición

En la elaboración del presente documento de posición se han analizado las principales cuestiones relacionadas con el proceso de revisión de la normativa de la Unión Europea en materia de contratación pública y concesiones, con especial referencia al marco de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, así como a las orientaciones surgidas en el marco del proceso de consulta y evaluación iniciado por la Comisión Europea.

En concreto, la elaboración del documento se ha desarrollado a través de:

1. el análisis del contexto y del marco normativo de la UE, incluyendo los principios del mercado interior y las fuentes normativas europeas pertinentes;
2. el examen crítico de las pruebas obtenidas de la evaluación de la Comisión Europea sobre la eficacia y la adecuación de las directivas vigentes, así como de las principales deficiencias detectadas;
3. la identificación de las principales áreas de intervención y los puntos de atención correspondientes, con referencia a: simplificación, transparencia, digitalización, participación de las pymes, sostenibilidad medioambiental y social, innovación, concesiones, coherencia entre la normativa general y la normativa sectorial, seguridad económica y autonomía estratégica;
4. el análisis de la bibliografía científica más reciente relacionada con los temas de la consulta. Para cada tema se han tenido en cuenta las fuentes disponibles, entre ellas los estudios y evaluaciones citados en el documento, así como la normativa de referencia, también desde una perspectiva internacional y del mercado único.

Por lo tanto, se han formulado propuestas operativas y líneas de mejora de la normativa, con el objetivo de contribuir a un marco normativo más eficiente, coherente y capaz de respaldar las prioridades estratégicas de la Unión Europea.

Posición de PIARC Italia

Propuesta n.º 1, Área de intervención: *Objetivos generales*

Extracto del cuestionario:

«La evaluación de las Directivas sobre contratación pública de 2014 (SWD(2025)332) concluyó que los objetivos fijados solo se habían alcanzado en parte y que seguían existiendo varios problemas: la claridad jurídica y la flexibilidad no han mejorado, las nuevas normas sectoriales han complicado el marco jurídico, los niveles de transparencia han aumentado, pero persisten los riesgos de corrupción y las lagunas en los datos, los niveles de competencia pueden mejorarse aún más, la participación transfronteriza directa sigue siendo limitada y la adopción de contratos públicos ecológicos, sociales e innovadores, aunque ha avanzado, sigue siendo desigual. Al mismo tiempo, han surgido nuevas prioridades, como la seguridad económica y la autonomía estratégica, acentuadas por los recientes acontecimientos geopolíticos.

Tema: Mejorar la eficiencia y la transparencia de las nuevas normas

Contexto en el que se articula la propuesta

Las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE tenían entre sus principales objetivos simplificar y hacer más transparente el sistema de contratación pública en la Unión Europea. Sin embargo, la evaluación *ex post* de la Comisión Europea (COM (2021)105 final) reveló que, a pesar de haber mejorado la accesibilidad y el uso de los criterios de adjudicación cualitativos (por ejemplo, la oferta económicamente más ventajosa), el marco normativo sigue percibiéndose como excesivamente complejo, especialmente por parte de las pymes y los poderes adjudicadores con menor capacidad administrativa.

En particular, el uso desigual de los procedimientos entre los Estados miembros, la estratificación normativa y la dificultad de acceso a la información relevante obstaculizan una apertura efectiva del mercado. El principio de transparencia, consagrado en los artículos 18 y 56 de la Directiva 2014/24/UE, no siempre se traduce en un acceso simplificado a los datos de la licitación o en la publicación sistemática de los resultados y los recursos. Esto tiene repercusiones significativas en el plano económico, con mayores costes de participación para los operadores, y en el plano social, en términos de confianza de los ciudadanos en la gestión del gasto público.

Por lo tanto, una revisión normativa orientada a la eficiencia y la transparencia deberá centrarse en: la interoperabilidad de los sistemas digitales, el acceso abierto a la información (datos abiertos), la armonización de las fases procedimentales y el refuerzo del principio de «una sola vez» para los documentos. Estas medidas son coherentes con las estrategias europeas para el mercado único digital y la reducción de la fragmentación administrativa.

Propuesta

«A la luz de los resultados de la evaluación, clasifique por orden de importancia las características propuestas para el nuevo marco jurídico de la contratación pública, en orden descendente, empezando por la más importante:».

La próxima revisión debería... (Las propuestas se han ordenado según el siguiente orden de prioridad)

1	flexibilizar las normas en materia de contratación pública (por ejemplo, mayor margen para las negociaciones, mayor discrecionalidad concedida a los compradores públicos)
5	Hacer que las normas en materia de contratación pública sean menos susceptibles de prácticas anticompetitivas (por ejemplo, un uso más amplio de las herramientas digitales para facilitar la transparencia)
7	Hacer que las normas en materia de contratación pública sean menos detalladas (por ejemplo, centrarse en conceptos de alto nivel, menos normas que definan las fases del procedimiento)
3	reducir las cargas administrativas mediante la digitalización completa (por ejemplo, digitalización de todo el proceso de contratación, punto de acceso digital único para la contratación, Reutilización de datos)
6	facilitar la agregación de la demanda (por ejemplo, licitaciones conjuntas por parte de diferentes autoridades, refuerzo del papel de los organismos centrales de compra, acuerdos marco)
8	Hacer que las normas en materia de contratación pública sean menos susceptibles de litigio (por ejemplo, normas de procedimiento más detalladas para evitar ambigüedades).
2	Facilitar la participación de las pymes (por ejemplo, división en lotes, sistemas de pago que incluyan pagos directos a los subcontratistas).

4	dar prioridad a objetivos políticos más amplios, yendo más allá del paradigma del menor coste (por ejemplo, incluyendo objetivos como la sostenibilidad, la innovación, la responsabilidad social y el « <i>Made in Europe</i> »)
---	--

Tema: Contratación pública ecológica, social e innovadora « »

Contexto en el que se articula la propuesta

Las tres directivas de 2014 reconocen la importancia fundamental de la contratación pública como palanca estratégica para promover los objetivos de sostenibilidad medioambiental, inclusión social e innovación (considerandos 2 y 47 de la Directiva 2014/24/UE; artículos 42, 67 y 70). Las disposiciones actualmente en vigor permiten a las administraciones introducir criterios medioambientales, sociales o innovadores, pero de forma facultativa y con restricciones de pertinencia con respecto al objeto del contrato.

Aunque el marco normativo lo permite, la evaluación 2021-2023 de la Comisión ha puesto de manifiesto que la aplicación práctica de la contratación pública ecológica, social o innovadora sigue siendo desigual y limitada: menos del 20 % de los contratos públicos utilizan criterios realmente orientados a objetivos medioambientales o innovadores. Las barreras técnicas y culturales, junto con la falta de capacidad de diseño por parte de los poderes adjudicadores, obstaculizan su uso sistemático.

La Comisión y el Consejo Europeo (2020-2023) consideran que la integración de los criterios ESG (medioambientales, sociales y de gobernanza) en los procedimientos de licitación es una herramienta fundamental para aplicar el Pacto Verde, la transición digital y la estrategia industrial europea. En el plano económico, los contratos estratégicos mejoran la relación coste/beneficio a largo plazo, reducen las externalidades negativas y favorecen las cadenas de suministro sostenibles; en el plano social, contribuyen a proteger los derechos de los trabajadores y a fomentar el empleo cualificado.

Propuesta

«A la luz de los resultados de la evaluación, clasifique por orden de importancia las características propuestas para el nuevo marco jurídico de la contratación pública, en orden descendente, empezando por la más importante:».

La próxima revisión debería... (Las propuestas se han ordenado según el siguiente orden de prioridad)

2	facilitar la participación de las pymes (por ejemplo, división en lotes, sistemas de pago que incluyan pagos directos a los subcontratistas)
6	facilitar las compras socialmente responsables (por ejemplo, mejores condiciones laborales, inclusión social)
3	dar prioridad a la calidad frente al precio en la búsqueda de la relación calidad-precio (por ejemplo, un uso más amplio de la mejor relación calidad-precio para apoyar las contrataciones estratégicas y sostenibles)
4	facilitar las compras respetuosas con el medio ambiente (por ejemplo, facilitar el uso de etiquetas ecológicas y normas, fijar objetivos para la contratación pública ecológica)
7	evitar cargas administrativas adicionales (por ejemplo, normas restrictivas sobre las condiciones sociales y medioambientales y los requisitos administrativos y probatorios correspondientes para las empresas y los compradores públicos)
8	dar prioridad a la competencia y al ahorro en los precios (por ejemplo, evitando requisitos ecológicos y sociales ambiciosos)
1	facilitar la adquisición de soluciones innovadoras (por ejemplo, simplificando las asociaciones para la innovación y facilitando el acceso de las empresas emergentes a la contratación pública)
5	Reducir el nivel de detalle de las normas en materia de contratación pública (por ejemplo, centrarse en conceptos de alto nivel, reducir las normas que definen las fases del procedimiento).

Tema: Seguridad económica y autonomía estratégica

Contexto en el que se articula la propuesta

El contexto geopolítico e industrial surgido tras 2020 ha llevado a la Comisión Europea a reforzar las medidas de protección de la seguridad económica y la autonomía estratégica de la Unión. Aunque las directivas sobre contratación pública de 2014 no contienen referencias explícitas a estos conceptos, los artículos relativos a los motivos de exclusión (artículo 57 de la Directiva 2014/24/UE), a la seguridad nacional (artículo 15) y a la reserva de contratos por motivos estratégicos (artículo 346 del TFUE) ofrecen una base jurídica para actuar en

este sentido.

El uso de la contratación pública para reforzar las cadenas de suministro europeas, apoyar el «Made in EU» y prevenir dependencias tecnológicas críticas es hoy en día el centro del debate normativo, también con vistas a una futura revisión de las directivas. En particular, los sectores sensibles (sanidad, energía, defensa, digital) requieren instrumentos de selección y adjudicación que valoren el contenido estratégico y la contribución a la autonomía de la UE.

Desde el punto de vista económico, esto implica proteger las inversiones públicas frente a los riesgos sistémicos y aumentar la resiliencia industrial europea. Desde el punto de vista social, reforzar la autonomía estratégica mediante la contratación pública significa apoyar el empleo cualificado, la innovación local y la cohesión territorial. La Comisión ya ha indicado, en sus documentos sobre seguridad económica (2023-2024), su intención de incluir este tema en *el futuro corpus* jurídico sobre contratación pública.

Propuesta

«A la luz de los resultados de la evaluación, clasifique por orden de importancia las características propuestas para el nuevo marco jurídico de la contratación pública, en orden descendente, empezando por la más importante:

La próxima revisión debería... (Las propuestas se han ordenado según el siguiente orden de prioridad).

4	evitar cargas administrativas adicionales (por ejemplo, normas mínimas sobre el grado de cumplimiento de los requisitos « <i>Made in Europe</i> »)
5	Hacer que las normas en materia de contratación pública sean menos susceptibles de litigio (por ejemplo, más detalladas para evitar ambigüedades en caso de acceso de terceros países).
2	dar una preferencia general a la industria, los productos y los servicios europeos (<i>Made in Europe</i>) para apoyar la inversión, el crecimiento y el empleo en la UE
7	Reducir el nivel de detalle de las normas sobre contratación pública (por ejemplo, centrarse en conceptos generales en lugar de requisitos detallados sobre los productos, servicios y obras que pueden adquirir los compradores públicos)
1	dar preferencia a la industria, los productos y los servicios europeos en sectores críticos para la seguridad económica de la UE o de importancia estratégica para garantizar la independencia de Europa
6	dar prioridad a la competencia y al ahorro en los precios (por ejemplo, permitiendo el acceso ilimitado a los mercados europeos a las empresas no europeas)
3	flexibilizar las normas en materia de contratación pública (por ejemplo, concediendo mayor discrecionalidad a los compradores públicos)

Ficha de análisis de la propuesta de la

Nota metodológica

La propuesta se ha elaborado mediante un análisis técnico y normativo de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, prestando especial atención a las disposiciones que definen los objetivos generales de las normas en materia de contratación pública, tal y como se indica en los considerandos y en los artículos fundamentales (en particular, los artículos 1, 18, 36 y 67 de la Directiva 2014/24/UE). En la elaboración también se han tenido en cuenta los resultados de la evaluación de la Comisión Europea sobre la eficacia del paquete normativo, publicada en 2021. Las propuestas formuladas tienen por objeto aclarar, actualizar y reforzar el alcance estratégico de los objetivos de las directivas, prestando especial atención a la eficiencia de los procedimientos, la transparencia del mercado único, la sostenibilidad medioambiental y social de la contratación pública y la contribución de la contratación pública a la seguridad económica y la autonomía estratégica de la Unión.

Contexto

Las tres directivas de 2014 se adoptaron con el objetivo declarado de modernizar el marco normativo en materia de contratos públicos, reforzando el mercado interior, mejorando la eficiencia del gasto público y favoreciendo la participación de los operadores económicos, en particular las pymes. Los objetivos transversales eran: simplificación de los procedimientos, transparencia, competencia leal, acceso transfronterizo y utilización estratégica de la contratación pública con fines medioambientales y sociales (considerandos 1, 2 y 47 de la Directiva 2014/24/UE). Sin embargo, la evaluación de impacto de la Comisión puso de manifiesto que estos objetivos no se han alcanzado de manera uniforme. Persisten las desigualdades entre los Estados miembros, las barreras lingüísticas, las dificultades técnicas y un marco normativo que se sigue considerando demasiado rígido y complejo. Además, la adopción de nuevas tecnologías y prácticas sostenibles se ha visto frenada por la falta de incentivos claros y de instrumentos jurídicos operativos.

Estas cuestiones críticas justifican el inicio de un proceso de revisión, que debería redefinir los objetivos generales de las futuras directivas

de forma más clara y ambiciosa: eficiencia administrativa, plena digitalización, sostenibilidad económica y medioambiental, protección de los derechos fundamentales y apoyo a la autonomía estratégica. En este contexto se inscriben las propuestas de reforma, orientadas a transformar la contratación pública de un instrumento técnico a una palanca estratégica de la política económica y social europea.

Datos que respaldan la interpretación

Los principios inspiradores que deberían guiar el proceso de reforma de las directivas pueden identificarse en la necesidad de garantizar una mayor flexibilidad de los procedimientos de adjudicación, asegurando la participación de las pymes y garantizando una protección especial a la defensa del «Made in Europe» en un contexto de simplificación de las cargas administrativas, favorecido también por los procesos de digitalización de los procedimientos de licitación que, preservando en todo caso la autonomía de los poderes adjudicadores, garantizan el respeto de los principios de la competencia con una reducción deseada de los litigios.

Objetivos previstos

La aplicación de la propuesta formulada tiene por objeto actualizar y reforzar los objetivos generales de las directivas sobre contratación pública (2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE), con el fin de responder de manera más eficaz a los retos que han surgido en la última década. El objetivo principal es hacer que el marco normativo europeo sea más flexible, coherente con las necesidades operativas de los poderes adjudicadores y capaz de activar plenamente el potencial estratégico de la contratación pública como palanca de la política industrial, social y medioambiental. En primer lugar, se pretende superar la actual rigidez de las normas de procedimiento, que, según la evaluación de la Comisión Europea, obstaculiza la capacidad de los compradores públicos para adaptar los procedimientos de licitación a proyectos complejos o con un alto contenido innovador. La posibilidad de aprovechar los instrumentos existentes, como la asociación para la innovación o el diálogo competitivo, con normas más claras y simplificadas, puede ofrecer respuestas más adecuadas a las necesidades de la administración pública en sectores clave para la transición digital y medioambiental. Otro objetivo esperado es la ampliación de la participación de las pequeñas y medianas empresas, que actualmente siguen estando infrarrepresentadas en el mercado de la contratación transfronteriza. La armonización de los criterios de selección, la digitalización de los documentos y la adopción de sistemas europeos comunes de cualificación de los operadores económicos constituirían medidas concretas para eliminar los obstáculos administrativos y garantizar un acceso más equitativo y eficiente. La propuesta también tiene por objeto incentivar la adquisición pública de soluciones innovadoras, promoviendo el uso de criterios de adjudicación basados en el valor, el ciclo de vida y la sostenibilidad, en consonancia con los artículos 42 y 67 de la Directiva 2014/24/UE. Esto responde no solo a las necesidades de eficiencia del gasto público, sino también a la necesidad de apoyar la competitividad y el crecimiento tecnológico de la Unión Europea. Por último, entre los objetivos estratégicos figura la voluntad de reforzar la industria europea en sectores de alta criticidad o importancia estratégica. En un contexto mundial marcado por tensiones geopolíticas, interrupciones de las cadenas de suministro y una competencia global cada vez mayor, la contratación pública debe contribuir a la seguridad económica y la autonomía estratégica de la Unión, en consonancia con las orientaciones recientemente expresadas por la Comisión Europea en sus comunicaciones sobre seguridad económica y resiliencia industrial. La aplicación efectiva de estos objetivos haría que el sistema de contratación pública europeo no solo fuera más eficiente y accesible, sino también más capaz de orientar el desarrollo económico hacia una vía sostenible, inclusiva y estratégicamente autónoma.

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 2, Área de intervención: Simplificación

Extracto del cuestionario:

«A pesar de los intentos por simplificar los procedimientos de contratación pública y flexibilizar su uso mediante las directivas sobre contratación pública de 2014, la evaluación concluyó que los procedimientos se perciben como demasiado complejos y rígidos para permitir a los compradores públicos alcanzar eficazmente sus objetivos de inversión pública. Estamos evaluando varias medidas destinadas a simplificar los procedimientos de contratación pública. Por favor, evalúe el potencial de cada medida en términos de simplificación del proceso:».

Tema: Procedimientos más flexibles y e s

Contexto en el que se articula la propuesta

Los procedimientos de contratación pública, a pesar de haberse beneficiado de las modificaciones introducidas en 2014, siguen percibiéndose como excesivamente rígidos, sobre todo en lo que respecta a la fase de presentación y evaluación de las ofertas. La jurisprudencia, tanto europea como nacional, ha ido asimilando progresivamente el mecanismo de la rectificación de irregularidades y la posibilidad de subsanar irregularidades formales, respetando la igualdad de trato (TJUE, 10 de octubre de 2013, C-336/12, Manova; TJUE, 2 de junio de 2016, C-27/15, Pizzo; CGUE 11 de mayo de 2017, C-131/16, Archus y Gama), pero debería garantizarse la transposición uniforme de esta orientación en los Estados miembros.

Además, para las compras estandarizadas, el marco normativo actual no prevé procedimientos simplificados lo suficientemente ágiles que permitan a los poderes adjudicadores concentrar sus recursos en la evaluación de la calidad técnica de la oferta, en lugar de en la verificación formal de requisitos repetitivos.

Un sistema de cualificación estandarizado permitiría reducir drásticamente la necesidad de verificaciones documentales repetitivas, permitiendo a los operadores económicos cualificados acceder directamente a la fase de evaluación de la oferta técnica. Este mecanismo eliminaría la duplicación de controles para los operadores ya verificados y certificados, reduciendo los tiempos de procedimiento y centrando la atención de los poderes adjudicadores en la evaluación de la propuesta técnico-económica.

La introducción de una conformidad limitada únicamente a los principios fundamentales (no discriminación, transparencia, equidad) para determinadas categorías de contratos estandarizados o de escaso valor permitiría aligerar significativamente la carga administrativa, manteniendo al mismo tiempo las garantías esenciales de legalidad y corrección.

Propuesta

	Alto potencial de simplificación	Potencial de simplificación limitado	Impacto nulo o insignificante	Potencial de complicación adicional	Alto potencial de complicación
Facilitar el diálogo con el mercado		X			
Permitir negociaciones durante todo el procedimiento de licitación		X			

Permitir correcciones de los documentos de licitación durante todo el procedimiento		X			
Simplificar los procedimientos para las compras estandarizadas (es decir, conformidad solo con los principios fundamentales, como la no discriminación, la transparencia y la equidad procesal)	X				
Aumentar la flexibilidad en las modificaciones contractuales (por ejemplo, revisión de la duración, variaciones de precio)		X			

Tema: Facilitar la contratación pública conjunta

Contexto en el que se articula la propuesta

La agregación de la demanda pública a través de licitaciones conjuntas y centrales de contratación es una herramienta fundamental para aumentar la eficiencia de las compras públicas, obtener economías de escala y reforzar la capacidad negociadora de las administraciones, lo que resulta especialmente importante para los organismos de pequeño tamaño.

Sin embargo, los procedimientos actuales para las contrataciones conjuntas transfronterizas presentan importantes complejidades operativas, relacionadas principalmente con la dificultad de armonizar los diferentes requisitos de cualificación entre los Estados miembros, los sistemas de verificación no interoperables y las normativas nacionales, que en ocasiones divergen en la interpretación de las directivas europeas.

Un sistema único europeo de cualificación de los operadores económicos eliminaría uno de los principales obstáculos a la contratación pública transfronteriza conjunta, al garantizar que los operadores económicos cualificados en un Estado miembro puedan ser reconocidos inmediatamente como aptos en los procedimientos llevados a cabo por los poderes adjudicadores de otros países de la Unión. Esto eliminaría la necesidad de verificaciones duplicadas y permitiría una verdadera agregación de la demanda a nivel supranacional.

La posibilidad de crear redes de compradores basadas en bases de datos certificadas y compartidas facilitaría además la colaboración entre los poderes adjudicadores de los distintos Estados miembros, superando las barreras administrativas y lingüísticas actuales. La normalización de los criterios de cualificación permitiría además definir pliegos de condiciones comunes y acuerdos marco transfronterizos con mayor sencillez y eficacia.

Propuesta

	Alto potencial de simplificación	Potencial de simplificación limitado	Impacto nulo o insignificante	Potencial de complicaciones adicionales	Alto potencial de complicaciones
Mayor flexibilidad en la definición de la duración de los acuerdos marco	X				
Refuerzo del papel de las centrales de compras		X			
Simplificación de las normas para la definición de los contratos conjuntos, en particular los transfronterizos	X				
Facilitar la creación de redes entre compradores (por ejemplo, formando grupos de compradores o comunidades de práctica)	X				

Tema: Mejorar el intercambio de información y las condiciones y procedimientos de l

Contexto en el que se articula la propuesta

El marco normativo europeo actual ya prevé algunos instrumentos para el intercambio de información entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos, así como entre las administraciones de los distintos Estados miembros.

En particular:

1. El artículo 59, apartado 4, de la Directiva 2014/24/UE establece que los poderes adjudicadores pueden solicitar documentos complementarios en cualquier momento del procedimiento y deben solicitarlos al adjudicatario antes de la celebración del contrato. No obstante, los operadores económicos no están obligados a presentar documentos complementarios u otras pruebas documentales cuando el poder adjudicador tenga la posibilidad de obtener los certificados y la información pertinentes directamente accediendo a una base de datos nacional que esté disponible gratuitamente en cualquier Estado miembro, como un registro nacional de contratos públicos, un expediente virtual de la empresa (Virtual Company Dossier), un sistema electrónico de archivo de documentos o un sistema de preselección. Además, los operadores económicos no estarán obligados a presentar documentos complementarios cuando el poder adjudicador, tras haber adjudicado el contrato o celebrado el acuerdo marco, ya disponga de dichos documentos.
2. El sistema e-Certis, gestionado por la Comisión Europea, se diseñó para facilitar el intercambio de certificados y otros documentos probatorios entre los Estados miembros. Sin embargo, la experiencia en su aplicación ha demostrado que la actualización y la verificación voluntarias son insuficientes para garantizar la eficacia del sistema, lo que ha dado lugar a una infratilización de la herramienta.
3. En Italia, la Resolución ANAC n.º 262, de 20 de junio de 2023, estableció el Expediente Virtual del Operador Económico (FVOE), lo que supone un importante avance en la digitalización de las verificaciones.

A pesar de ello, siguen existiendo limitaciones significativas en la obtención de algunos certificados, como los relativos a

los expedientes pendientes en las fiscalías, que aún deben solicitarse individualmente, y en la adquisición de documentación equivalente para los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros, con la necesidad de traducciones juradas y verificaciones complejas.

El principio de unicidad (denominado «Once-Only»), según el cual la información ya facilitada por un operador económico no debe volver a solicitarse, sigue sin respetarse en gran medida en la práctica debido a la falta de interoperabilidad entre los sistemas nacionales y a la ausencia de normas comunes para la certificación de los requisitos.

Un sistema único europeo de cualificación, basado en criterios compartidos y actualizados periódicamente (por ejemplo, cada seis meses), resolvería estructuralmente estas dificultades. Los operadores económicos se cualificarían una sola vez, con una verificación automática de los requisitos mediante el acceso directo a bases de datos certificadas e interoperables. De este modo, los poderes adjudicadores podrían centrarse en la evaluación de las ofertas técnicas, eliminando la necesidad de verificaciones documentales repetitivas y reduciendo drásticamente los plazos procedimentales.

La interoperabilidad transfronteriza de las bases de datos, garantizada por un pasaporte digital del operador económico reconocido en toda la Unión, permitiría además superar las actuales barreras lingüísticas y las dificultades de interpretación de los certificados extranjeros, acelerando significativamente los procedimientos y ampliando la participación transfronteriza.

A título instrumental, mientras se lleva a cabo el proceso de diseño, creación e interoperabilidad de las bases de datos, sería útil que el nuevo marco normativo indicara una taxonomía de los actos y certificaciones tipificados en cada jurisdicción, con el reconocimiento de los respectivos organismos emisores, de modo que los poderes adjudicadores no tuvieran que realizar complejas evaluaciones de equivalencia (a menudo asociadas a los correspondientes gastos de verificación y traducción), con el consiguiente ahorro de tiempo y costes del procedimiento y una mejor concentración en el componente técnico de las ofertas.

Propuesta

	Elevado potencial de simplificación	Potencial de simplificación limitado	Impacto nulo o insignificante	Potencial de complicación adicional	Alto potencial de complicación
Permitir la reutilización de la documentación presentada por los licitadores (principio de unicidad)		X			
Proporcionar modelos de contratos y modelos de especificaciones técnicas para los compradores públicos		X			
Aumentar los plazos de presentación			X		
Crear una plataforma central de la UE para la contratación públicos y		X			

potenciar la digitalización					
Establecer plazos para la evaluación de las ofertas		X			

Tema: Apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME)

Contexto en el que se articula la propuesta

Las pymes constituyen una estructura fundamental del tejido económico europeo y son un componente esencial del mercado de la contratación pública, tanto en términos de innovación como de capilaridad territorial. Sin embargo, las cargas administrativas relacionadas con la participación en licitaciones públicas suponen para las pymes una barrera de entrada significativamente más pesada que para las empresas de mayor tamaño, que disponen de estructuras dedicadas a la gestión de los procedimientos de licitación.

La complejidad documental, la necesidad de demostrar repetidamente los mismos requisitos en cada procedimiento, los costes de certificación y la lentitud de los trámites suelen desanimar a las pymes a participar, lo que reduce la competencia y la innovación en la oferta pública.

Un sistema de cualificación estandarizado eliminaría la necesidad de que las pymes prepararan documentación compleja para cada licitación individual, lo que les permitiría concentrar sus recursos en la preparación de ofertas técnicamente competitivas. La cualificación única, válida para un segmento de mercado determinado, reduciría drásticamente los costes de participación y permitiría también a las empresas más pequeñas competir en igualdad de condiciones.

La reforma también debería favorecer explícitamente la posibilidad de participar de forma asociada a través de agrupaciones temporales de empresas (ATE), consorcios y otras formas de colaboración, simplificando los requisitos formales para la constitución de dichas agrupaciones. Un sistema de cualificación que reconociera automáticamente las cualificaciones de los miembros individuales de una ATE facilitaría significativamente esta forma de participación, especialmente importante para permitir a las pymes acceder a contratos de mayor envergadura.

Otras medidas de apoyo a las pymes podrían incluir:

- plazos de pago cortos y seguros: la previsión de plazos de pago reducidos (por ejemplo, 30 días) y sancionables para los poderes adjudicadores reduciría significativamente las dificultades de liquidez que a menudo impiden a las pymes participar en contratos públicos;
- Formas de prefinanciación: la introducción de anticipos obligatorios u opcionales, garantizados por instrumentos financieros simplificados, permitiría a las pymes hacer frente a las inversiones iniciales necesarias para la ejecución del contrato sin comprometer su solidez financiera.
- subdivisión en lotes funcionales: el fomento de la subdivisión de los contratos en lotes de tamaño accesible para las pymes, con requisitos de cualificación proporcionados, ampliaría significativamente las oportunidades de participación.

Propuesta

	Alto potencial de simplificación	Potencial de simplificación limitado	Impacto nulo o insignificante	Potencial de complicaciones adicionales	Alto potencial de complicaciones
Objetivos a nivel de la UE para la participación de las pymes en la contratación pública		X			
Simplificar las normas para la constitución de consorcios, en particular para las pymes	X				
Fomentar la división de los contratos en lotes más pequeños		X			

Tema: Mejorar la aplicación y la gestión de los contratos

Contexto en el que se inscribe la propuesta

La fase de ejecución del contrato público suele ser el momento más crítico de todo el proceso de contratación pública, caracterizado por problemas como retrasos en los pagos, disputas sobre la correcta ejecución de los servicios y dificultades en la gestión de los cambios necesarios para adaptar el contrato a circunstancias imprevistas.

El marco normativo europeo actual incluye disposiciones sobre la modificación de los contratos durante su ejecución (artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE), pero estas disposiciones se consideran excesivamente rígidas y no siempre capaces de responder a las necesidades concretas de la ejecución de proyectos complejos, en particular en el sector de las infraestructuras y las obras públicas.

Un sistema normalizado de cualificación de los operadores económicos contribuiría a mejorar la gestión contractual en varios aspectos:

- Mayor fiabilidad de los operadores: la certificación previa de los requisitos técnicos, económicos y organizativos garantizaría que los adjudicatarios dispongan efectivamente de las capacidades necesarias para la ejecución del contrato, reduciendo los riesgos de incumplimiento.
- simplificación de las verificaciones durante la ejecución de la obra: los poderes adjudicadores podrían centrar sus controles en la correcta ejecución de las prestaciones, en lugar de verificar el mantenimiento de los requisitos subjetivos, ya certificados en el sistema de cualificación;
- Facilitación de la sustitución de subcontratistas: en caso de que sea necesario realizar cambios en la estructura ejecutiva, la verificación de la cualificación de los nuevos sujetos sería inmediata, lo que reduciría los tiempos de aprobación y los riesgos de interrupción de la ejecución.

La reforma también debería prever una mayor flexibilidad en la gestión de la duración de los acuerdos marco, permitiendo a los poderes adjudicadores modular los plazos de ejecución en función de las necesidades reales y la dinámica del mercado, manteniendo al mismo tiempo las garantías necesarias de transparencia y competencia.

La posibilidad de prorrogar o reducir la duración de los acuerdos marco dentro de unos límites predefinidos, sin necesidad de nuevos procedimientos, permitiría una gestión más eficiente de los suministros recurrentes.

Otras medidas podrían referirse a:

- la normalización de los documentos contractuales: la definición de modelos contractuales europeos estándar para los principales tipos de contratos facilitaría la gestión y reduciría los litigios interpretativos;
- procedimientos simplificados para las modificaciones necesarias: la introducción de umbrales de importancia y procedimientos acelerados para las modificaciones contractuales de carácter técnico o económico limitado permitiría adaptar el contrato sin comprometer la continuidad de la ejecución;
- Mecanismos alternativos de resolución de litigios: la promoción de sistemas de mediación y arbitraje específicamente dedicados a los contratos públicos podría reducir significativamente los plazos y los costes de los litigios.

Propuesta

	Alto potencial de simplificación	Potencial de simplificación limitado	Impacto nulo o insignificante	Potencial de complicación adicional	Alto potencial de complicación
Establecer normas para los pagos directos a los subcontratistas, en particular a las pymes		X			
Acelerar los pagos a los contratistas, en particular a las pymes					
Aumentar el recurso a la prefinanciación, en particular para las pymes	X				
Establecer normas para la fase posterior a la adjudicación, incluida la ejecución del contrato		X			

Si lo desea, puede proporcionar más información sobre las formas de simplificar los procedimientos de contratación pública: no hay.

Tema: Simplificación - impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

La integración de las medidas de simplificación propuestas, con especial referencia a la introducción de un sistema único europeo de cualificación, tendría un impacto significativo en múltiples dimensiones del

sistema de contratación pública, con efectos positivos tanto para los poderes adjudicadores como para los operadores económicos y, en última instancia, para la colectividad que se beneficia de las inversiones públicas.

Repercusiones procedimentales y administrativas:

- Reducción de los plazos de adjudicación: la eliminación de las verificaciones documentales repetitivas y la posibilidad de acceder directamente a bases de datos certificadas podrían reducir considerablemente los plazos medios de adjudicación, acelerando el inicio de las obras y los servicios.
- disminución de las cargas administrativas: tanto los poderes adjudicadores como los operadores económicos se beneficiarían de una reducción significativa de los costes administrativos relacionados con la preparación, presentación y verificación de la documentación de la licitación;
- Mayor eficiencia de las estructuras de contratación: los recursos administrativos que actualmente se dedican a las verificaciones formales podrían reorientarse hacia actividades de mayor valor añadido, como la programación de las compras, la definición de las necesidades y la gestión contractual.

Repercusiones en la competencia y la participación:

- Ampliación del número de competidores: la simplificación de los procedimientos y la reducción de los costes de participación favorecerían la entrada de nuevos operadores, en particular pymes y empresas innovadoras, lo que se traduciría en un aumento de la competencia y una mejora de la calidad de las ofertas.
- facilitación de la participación transfronteriza: el reconocimiento automático de las cualificaciones en todos los Estados miembros eliminaría uno de los principales obstáculos a la participación de operadores extranjeros, completando así el mercado único europeo de la contratación pública;
- Incentivo a la agrupación de empresas: la simplificación de los requisitos para las formas asociativas favorecería la constitución de agrupaciones y asociaciones, permitiendo a las empresas más pequeñas acceder a contratos más complejos.

Repercusiones en la calidad y la transparencia:

- reducción de los litigios: unos criterios de calificación claros, estandarizados y prevalidados reducirían significativamente los motivos de exclusión impugnables y los consiguientes litigios administrativos, con el consiguiente ahorro económico y la certeza de los plazos para el inicio de las obras.
- Mayor transparencia: la certificación digital de los requisitos y la accesibilidad de la información a través de bases de datos públicas garantizarían la máxima transparencia del proceso, limitando los riesgos de corrupción y favoreciendo el control social.
- Mejora de la calidad: los poderes adjudicadores, liberados de la carga de las verificaciones formales, podrían centrar su atención en la evaluación de la calidad técnica de las ofertas, premiando la innovación y la excelencia en el diseño en lugar de la mera conformidad burocrática.

Impactos económicos y financieros:

- Aceleración de las inversiones públicas: la reducción de los plazos procedimentales se traduciría en una aceleración de la ejecución de las inversiones públicas, con efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo.

- ahorro en el gasto público: el aumento de la competencia y la mayor eficiencia de los procedimientos podrían generar un ahorro significativo en el gasto público en contratos públicos, estimable en varios puntos porcentuales del valor total de las compras;

Mejora del acceso al crédito para las pymes: la certeza de los plazos de pago y la posibilidad de prefinanciación facilitarían el acceso de las pymes al crédito bancario, reduciendo los costes financieros y mejorando la sostenibilidad económica de la participación en la contratación pública.

Propuesta

¿En qué medida considera probable que se produzcan los siguientes resultados si se aplicaran las medidas de simplificación propuestas?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Aumento de las ofertas transfronterizas dentro de la UE		X			
Reducción de litigios		X			
Aumento del poder adquisitivo de los compradores públicos	X				
Menos corrupción		X			
Procesos de licitación más rápidos		X			
Reducción de los costes de participación en las licitaciones públicas para los licitadores		X			
Aumento del número de licitadores		X			
Mayor seguridad jurídica		X			
Mayor participación de las pymes		X			
Reducción de los costes para los compradores públicos que realizan contratos públicos		X			
Reducción del precio de los bienes /servicios/obras		X			

Mayor competencia		X			
Aumento de las ofertas por parte de empresas con sede en la UE		X			

Otros posibles impactos:

- impacto en la digitalización del sector público: la implantación de un sistema de cualificación digital normalizado serviría de catalizador para una mayor digitalización de los procesos administrativos, favoreciendo la interoperabilidad entre los sistemas informáticos públicos y estimulando las inversiones en infraestructuras digitales;
- Impacto en la profesionalización de los operadores: un sistema de cualificación basado en criterios de calidad objetivos y verificables incentivaría a los operadores económicos a invertir en la formación del personal, en la innovación tecnológica y en la mejora continua de sus capacidades organizativas y técnicas.
- Impacto en la sostenibilidad medioambiental y social: la posibilidad de incluir en los criterios de calificación parámetros relacionados con la sostenibilidad medioambiental (certificaciones ISO 14001, huella de carbono, economía circular) y la responsabilidad social (certificaciones éticas, igualdad de género, inclusión social) permitiría orientar la contratación pública hacia objetivos de desarrollo sostenible, en consonancia con las estrategias del Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030.
- Impacto en la capacidad de respuesta de las cadenas de suministro: una mayor transparencia sobre la capacidad productiva y organizativa de los operadores cualificados permitiría a los organismos contratantes planificar mejor sus estrategias de aprovisionamiento, identificando alternativas en caso de crisis de proveedores específicos o de perturbaciones del mercado.

Ficha de análisis de la propuesta « » (La economía de la resiliencia)

Nota metodológica

Partiendo de un análisis del marco normativo y de las dificultades surgidas en su aplicación práctica, se han identificado soluciones concretas que podrían contribuir a crear un marco normativo funcional para garantizar la simplificación de los procedimientos de contratación pública, la reducción de las cargas administrativas para los poderes adjudicadores y los operadores económicos, y la mejora de la calidad de las inversiones públicas.

Contexto

El proceso de revisión de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE representa una oportunidad crucial para superar la percepción de que los procedimientos son excesivamente rígidos y complejos, lo que, a pesar de los intentos de simplificación realizados en 2014, sigue obstaculizando la consecución de los objetivos de inversión pública.

La experiencia adquirida en más de una década de aplicación ha puesto de manifiesto que la fragmentación de los sistemas nacionales de verificación de los requisitos, la ausencia de una estandarización transfronteriza efectiva y la multiplicación de los trámites formales constituyen obstáculos importantes tanto para los poderes adjudicadores como para los operadores económicos, lo que penaliza especialmente a las pymes.

En este contexto, la introducción de un sistema único y estandarizado de cualificación de los operadores económicos a nivel europeo se configura como la herramienta clave para vincular los objetivos de

simplificación de los procedimientos con los de digitalización y transparencia, y constituye el eje necesario para una reforma efectiva del sistema de contratación pública europeo.

Datos que respaldan la interpretación

Con el fin de simplificar los procedimientos de compra y favorecer una capacidad de compra efectiva por parte de los poderes adjudicadores, el proceso de reforma de las directivas debería favorecer la participación provechosa de los operadores económicos en los procedimientos de licitación, por ejemplo, mediante la posibilidad de corregir todos los errores formales que puedan cometerse al cumplimentar la documentación de la licitación y la posibilidad de participar en forma asociada, adoptando nuevas simplificaciones, también de tipo formal, con la consiguiente ampliación de las posibilidades de participación de las pymes en los procedimientos, que podrían ampliarse en caso de que se adoptaran también medidas de tipo financiero, como la previsión de plazos breves y seguros para los pagos y formas de prefinanciación.

En beneficio directo de la labor de los poderes adjudicadores, resulta útil simplificar los procedimientos para las compras estandarizadas y permitir una mayor flexibilidad en la gestión de la duración de los acuerdos marco, además de fomentar formas de creación de redes entre los compradores.

Objetivos previstos

Los objetivos previstos se orientan, en primer lugar, hacia una reducción drástica de los plazos de adjudicación, con el fin de hacer que los procedimientos sean más eficientes y coherentes con la necesidad de garantizar decisiones rápidas y oportunas en el proceso de adjudicación.

Paralelamente, se pretende promover una mayor participación en los procedimientos de licitación, reforzando la accesibilidad del mercado. En esta perspectiva, cobra importancia la mayor participación de las pymes, que puede favorecerse significativamente mediante una reducción de las cargas administrativas, a menudo desproporcionadas en relación con la capacidad organizativa de las empresas de menor tamaño. Además, es esencial facilitar la participación transfronteriza, como condición necesaria para contribuir a la consolidación del mercado único europeo de la contratación pública, haciendo efectiva la posibilidad de competir y operar a escala supranacional.

Otro objetivo es reducir los litigios administrativos, prestando especial atención a la disminución de los recursos relacionados con exclusiones por motivos puramente formales o con impugnaciones relacionadas con la falta de acreditación de los requisitos. Esta orientación tiene por objeto reforzar la estabilidad de los procedimientos y reducir los factores que, en la práctica, generan retrasos e incertidumbres en los procesos de adjudicación.

En el mismo contexto, se persigue una mejora de la calidad del gasto público, promoviendo una mayor concentración en la evaluación de la calidad técnica de las ofertas, en lugar de un enfoque centrado principalmente en la verificación burocrática. El objetivo es favorecer decisiones más orientadas al valor y la calidad, aumentando la eficacia global de la acción administrativa.

En términos de garantías sistémicas, también es prioritario reforzar la transparencia, incluso mediante instrumentos adecuados para reducir los riesgos de comportamientos distorsionadores. En particular, la certificación digital representa una medida importante para reducir los riesgos de corrupción, ya que garantiza la trazabilidad completa de las verificaciones y una mayor verificabilidad de todo el proceso.

Por último, entre los objetivos previstos se encuentra la profesionalización del mercado, mediante un claro incentivo a la inversión en formación, innovación y mejora continua, con el fin de consolidar las competencias y capacidades operativas a lo largo de toda la cadena de contratación pública. En este sentido, también reviste especial importancia la facilitación de la contratación pública innovadora, incentivando un mayor uso de los instrumentos de aprovisionamiento.

estratégicos, como las asociaciones para la innovación y el diálogo competitivo, que permiten orientar la demanda pública hacia soluciones avanzadas y de alto valor añadido.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
DIRECTIVA 2014/24/UE		
64-bis (Sistema europeo de calificación de los operadores económicos)	Establecer un sistema único de cualificación, basado en criterios de cualificación estandarizados, compartidos por todos los Estados miembros y verificables mediante el acceso directo a bases de datos certificadas e interoperables. Reconocer la idoneidad de los operadores económicos cualificados en el sistema para participar en procedimientos de licitación en todos los Estados miembros, para las categorías de contratos correspondientes a su cualificación.	Disposición añadida
64-ter (Criterios y procedimientos de calificación)	Permitir a la Comisión definir, mediante actos delegados, los criterios de calificación normalizados para categorías homogéneas de contratos.	Disposición añadida
64-quater (Pasaporte digital operador económico)	Conceder a cada operador económico cualificado en el sistema de calificación único un pasaporte digital, que contenga toda la información certificada relativa a requisitos de calificación. actualizado a través de la interoperabilidad de las bases de datos nacionales. Evitar nuevas solicitudes de documentación por parte de las estaciones contratantes, que podrán acceder al pasaporte digital para la verificación instantánea de los requisitos.	Disposición añadida
64-quinquies (Aplicación de la sistema europeo de calificación)	Solicitar a cada Estado miembro que designe una autoridad nacional responsable de la gestión del sistema europeo de cualificación de operadores económicos y la conexión de las bases de datos nacionales al sistema europeo.	Disposición añadida
59, apartado 4 (Documento único europeo de licitación)	Hacer obligatoria la consulta del sistema único de cualificación, eliminando la duplicación de verificaciones. Aclarar que la cualificación certificada sustituye a las verificaciones documentales tradicionales.	Disposición modificada
56 (Principios de adjudicación)	Introducir, en un apartado específico, la posibilidad de procedimientos simplificados para contratos estandarizados, aprovechando al máximo el sistema de cualificación único.	Disposición integrada

19 (Operadores económicos)	Reforzar el principio de no discriminación con referencia específica a la igualdad de trato transfronterizo, valorizando el sistema único de cualificación e impidiendo que los Estados miembros impongan requisitos nacionales adicionales que obstaculicen la participación transfronteriza.	Disposición modificada
19 (Operadores económicos)	Simplificar la participación en agrupaciones de operadores económicos (especialmente importante para las pymes). Reconocer automáticamente los requisitos acumulados, eliminando las complejas verificaciones sobre el reparto de las prestaciones. Conceder flexibilidad en la composición de las agrupaciones de operadores económicos, permitiendo gestionar situaciones operativas (crisis empresarial, necesidades técnicas) sin comprometer la ejecución.	Disposición modificada
71 (Subcontratación)	Acelerar la autorización de la subcontratación, estableciendo la verificación de los requisitos de los subcontratistas sobre la base del sistema único de cualificación.	Disposición modificada
33, apartado 1, párrafo 3 (Acuerdos marco)	Aumentar la flexibilidad de la duración de los acuerdos marco	Disposición modificada

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 3, Área de intervención: Coherencia entre las normas generales aplicables a todos los sectores y las normas sectoriales

Extracto del cuestionario:

«El marco legislativo actual define las normas generales que regulan los procedimientos de contratación pública. Estas incluyen normas generales horizontales sobre «cómo comprar», aplicables a todos los compradores y a todos los sectores. La evaluación ha demostrado que la introducción de disposiciones en materia de contratación pública en otros actos jurídicos sectoriales, tanto sobre «cómo comprar» como sobre «qué comprar», ha dado lugar a una fragmentación del marco normativo, lo que ha suscitado preocupaciones en cuanto a la coherencia jurídica y la aplicabilidad.

¿Deberían integrarse las normas sectoriales existentes () en el nuevo marco legislativo?*

**Ejemplos de legislación sectorial de la UE en materia de contratación pública: la ley sobre la industria con emisiones netas nulas o la directiva sobre vehículos limpios.*

Tema: Normativa sectorial existente y futura

Contexto en el que se articula la propuesta

Los estudios, evaluaciones y consultas realizados recientemente sobre la configuración y el funcionamiento del marco normativo europeo en materia de contratos públicos identifican una serie de **aspectos críticos** que convendría **superar** aprovechando el proceso de revisión en curso.

- COMISIÓN EUROPEA, Evaluación de la Directiva 2014/23/UE sobre concesiones, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y la Directiva 2014/25/UE sobre servicios públicos, SWD(2025) 332 final, octubre de 2025.
- COMISIÓN EUROPEA (DG GROW) y W.A. JANSSEN, La coherencia de la legislación sobre contratación pública en la Unión Europea. Estudio sobre la coherencia externa entre las directivas sobre contratación pública y otros instrumentos legislativos que regulan la contratación pública, Luxemburgo, 2025.
- COMISIÓN EUROPEA (DG GROW) y R. CARANTA, Coherence in the EU public procurement directives. A study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions in the EU public procurement and concessions directives, Luxemburgo, 2025.
- COMISIÓN EUROPEA (DG GROW) y S. BOUSSETTA, Estudio de evaluación sobre la pertinencia y el valor añadido de la legislación de la UE en materia de contratación pública. Evaluación de las directivas sobre contratación pública, Luxemburgo, 2025.
- COMISIÓN EUROPEA (DG GROW) e I. da ROSA, T. TÁTRAI, D. TRESÓ, Evaluación de la transparencia y la integridad. Directivas de contratación pública de 2014, Luxemburgo, 2025.
- OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN (Universidad de Trento) y G. BENACCHIO, M. COZZIO, G. LOMBARDO, Informe para la consulta pública sobre las directivas de la UE en materia de contratación pública y concesiones, Trento, marzo de 2025.
- OBSERVATORIO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (Universidad de Zaragoza) y J.M. GIMENO FELIU y J.A. MORENO MOLINA (dir.), Contribuciones a la consulta pública para la evaluación de las directivas de contratación pública, Zaragoza, marzo de 2025.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, Contratación pública en la UE. Menos competencia en los contratos de obras, bienes y servicios adjudicados en el período 2011-2021, Informe especial 28/2023, diciembre de 2023.

En relación con los temas aquí tratados, se señalan **tres aspectos críticos** detectados en el marco normativo.

(1) FRAGMENTACIÓN

En la década 2015-2025, el legislador de la UE ha intensificado enormemente la producción normativa. En muchos sectores (medio ambiente, banca y finanzas, tecnología, migración, etc.), la actividad legislativa ha adquirido un ritmo frenético: nuevas directivas y reglamentos han cubierto ámbitos que hasta ahora eran competencia de los Estados miembros, mientras que otros han introducido modificaciones, actualizaciones y revisiones de las normas anteriores. Esta frenética actividad reguladora no siempre ha ido acompañada de una capacidad de coordinación, ordenación y sistematización adecuada. El resultado es la **multiplicación de las normas europeas** con las que deben lidiar los legisladores, jueces y operadores nacionales, y a las que deben adaptarse constantemente.

El sector de la **contratación pública no es ajeno a este fenómeno**. Muchas **normas sectoriales** recientemente adoptadas afectan a las directivas sobre contratos públicos, aunque no guardan relación directa con el sector de los contratos públicos. Su interacción con las directivas de 2014 plantea dudas y cuestiones críticas sobre la **coherencia global** del marco normativo. El resultado es que, en la actualidad, dicho marco **es complejo, fragmentado y poco funcional** para la consecución de los objetivos de inversión pública.

El estudio de JANSSEN confirma estas indicaciones: la materia ya no está regulada únicamente por las directivas de 2014, sino que nos encontramos ante un **corpus normativo articulado y heterogéneo** que comprende **más de 60 directivas y reglamentos**. Solo unas pocas disposiciones de estos actos normativos intervienen en la materia de los contratos públicos, mientras que el resto se refieren a otros contextos más amplios, no directamente relacionados con la contratación pública. Este tipo de fragmentación, reitera JANSSEN, puede dar lugar a **normas ineficaces, poco claras o incluso contradictorias**. A este respecto, la indicación del estudioso es adoptar un **enfoque global en el proceso de revisión del marco normativo** para superar las incoherencias y definir un conjunto coordinado de normas.

(2) INCERTIDUMBRE (jurídica)

Una **segunda cuestión crítica** que se desprende de las evaluaciones sobre la contratación pública europea está estrechamente relacionada con la mencionada multiplicación de normas y fragmentación del marco normativo. De hecho, la producción normativa se ha desarrollado **sin una visión unitaria adecuada** que garantice la coordinación y la coherencia.

El estudio de JANSSEN pone de relieve numerosas **incoherencias jurídicas** entre las directivas de 2014 sobre contratos públicos y otros instrumentos legislativos que afectan a la materia. La valoración es inequívoca: **la búsqueda de la coherencia normativa ha sido un elemento totalmente ignorado**. Parece que los numerosos instrumentos de evaluación del impacto normativo de que dispone la Comisión Europea (en el marco del denominado «*Better Regulation Framework*») no han funcionado adecuadamente, o al menos no han sido eficaces para evitar la proliferación de normativas sectoriales con la consiguiente fragmentación y, como se ha demostrado, **riesgos de incertidumbre jurídica, falta de claridad** en la aplicación y **violación** del Derecho europeo.

Si un marco normativo incoherente es siempre indeseable, esto es aún más cierto en el ámbito *estratégico* de los contratos públicos. No solo para evitar el riesgo de aplicaciones incorrectas y violaciones del derecho europeo en la práctica, así como costosas discusiones ante los órganos jurisdiccionales y de control, sino sobre todo para no entorpecer **la acción de los contratos públicos** que emplean recursos públicos para satisfacer las necesidades de la comunidad.

- El estudio de JANSSEN destaca, a modo de ejemplo, algunas incertidumbres derivadas de la normativa sectorial: 1) la introducción de restricciones jurídicas ajenas a la práctica de las directivas sobre contratación pública (Ley de Industria Net-Zero); 2) la necesidad de especificar quién está obligado a alcanzar determinados objetivos medioambientales (Directiva sobre vehículos limpios y de bajo consumo energético); 3)

la aplicación del principio de eficiencia energética, denominado «energy efficiency first» (Directiva sobre eficiencia energética);
4) la ambigüedad de las «medidas adecuadas» exigidas por las directivas sobre contratos públicos y por la Directiva sobre salarios mínimos adecuados. La lista sería muy larga, y es fácil imaginar la incertidumbre jurídica que estas discrepancias generan en la práctica.

Estas incertidumbres **afectan indistintamente a todos los actores** que participan en el mercado de la contratación pública:

- (i) sobre **las administraciones** que sufren la confusa superposición entre normas «generales» y normas sectoriales, tan numerosas que resultan difíciles de supervisar e incluso desconocidas. No es creíble pensar que se pueda resolver el problema obligando a los funcionarios a estudiar más. Los esfuerzos por mejorar el nivel de profesionalización deben ir acompañados de otros destinados a mejorar la calidad del entorno normativo. De lo contrario, «el círculo no se cierra». No menos relevante, ante tal complejidad, es la dificultad de determinar qué normas prevalecen y cuándo.
- (ii) sobre **los operadores económicos**, que ven aumentar no solo los costes y las cargas relacionados con el cumplimiento normativo, sino también el riesgo de exclusiones injustificadas y litigios causados por errores de interpretación;
- (iii) sobre **los intérpretes**, empezando por los jueces que, ante la fragmentación del marco normativo, contribuyen, a su pesar, a aumentar la incertidumbre en la aplicación mediante decisiones dispares, con el riesgo de violar la igualdad de trato y, en general, de nacionalizar el Derecho europeo.

(3) DEBILIDAD (del mercado único)

Una tercera crítica, más sustancial, se refiere a la **debilidad del mercado único de contratos públicos**. La existencia de un marco normativo fragmentado, heterogéneo e incoherente es una de las causas que obstaculizan **la apertura transfronteriza de los mercados de los Estados miembros**.

El análisis de los datos del mercado, incluso antes de las evaluaciones del marco normativo, demuestra esta debilidad de manera inequívoca. El porcentaje de contratos por encima del umbral, más abiertos a las dinámicas del mercado único y sujetos a la normativa europea, es ampliamente **minoritario (± 25 %)**, en cualquier caso poco significativo en comparación con los valores totales expresados por este mercado. El estudio de BOUSETTA indica que el valor añadido de la normativa europea en materia de contratos públicos se ve **reducido** por las diferencias entre las normas nacionales de transposición, la (consiguiente) escasa participación transfronteriza y la aplicación desigual de principios y normas comunes.

Es evidente que la experiencia del uso de las directivas de armonización, por muy útil que haya sido en una primera fase de construcción del mercado único, ya no es suficiente ni adecuada para las necesidades actuales de **favorecer las economías de escala europeas y crear campeones europeos** capaces de operar en el mercado transfronterizo de la contratación pública. Por otra parte, estas necesidades difícilmente se satisfarán si en la práctica **existen 27 ordenamientos jurídicos nacionales con diferencias sustanciales**, que complican la consecución de los objetivos europeos, encarecen las ofertas de los competidores y, al generar incertidumbre jurídica, impiden no solo una tensión competitiva adecuada, sino también proyectos de inversión. En este sentido, los contratos públicos deberían **concebirse y regularse fundamentalmente en función del mercado europeo**, de sus operadores económicos y de los objetivos comunes (lo que aleja la regla de la subsidiariedad).

La debilidad del mercado único de contratos públicos pone de manifiesto que la falta de uniformidad normativa no es una cuestión teórica. Como recuerda J.M. GIMENO FELIU, **las distorsiones interpretativas tienen efectos prácticos**. ¿Quién es un poder adjudicador? ¿Qué es un contrato público? ¿Cuál es el contenido de los modelos de cooperación horizontal y vertical? ¿Cuándo y en qué condiciones es posible modificar los contratos? ¿Cómo delimitar el alcance del riesgo operativo y el cálculo de los costes de inversión en las concesiones? Etc. Son cuestiones que no pueden depender de la normativa o

de la interpretación nacional, ya que esto **frustra el objetivo de un mercado único fuerte**. Por lo tanto, la respuesta normativa debería ser uniforme, tanto a nivel de normativa como de interpretación. No hay nada más distorsionador que el caos normativo e interpretativo, que ralentiza la consecución de los objetivos públicos y desincentiva a las empresas y las inversiones.

II. NORMATIVAS SECTORIALES (EXISTENTES Y FUTURAS)

Las normas sectoriales europeas que afectan al marco normativo de los contratos públicos pueden clasificarse en al menos **tres macroáreas**.

(1) SOSTENIBILIDAD

Esta macroárea agrupa las **normas relativas a la contratación pública sostenible**. El marco normativo constituido por las directivas de 2014 y las disciplinas sectoriales orientadas a la sostenibilidad confirma que los contratos públicos se han convertido en un instrumento para la **consecución de objetivos estratégicos de política pública**. Aunque la aplicación de la contratación sostenible no es homogénea entre los Estados miembros, los contratos públicos ecológicos, innovadores y socialmente responsables siguen siendo una prioridad estratégica, tal y como indica la Comisión Europea (véase *Clean Industrial Deal, Competitiveness Compass, Resilience 2.0: Empowering the EU to thrive amid turbulence and uncertainty*).

Hasta ahora, el derecho europeo de contratos públicos ha sido una **sostenibilidad que se podía activar principalmente de forma discrecional**, sobre todo por parte de administraciones de gran tamaño y con personal altamente profesionalizado. **Este contexto está atravesando una fase de cambios**: nos encontramos en medio de un auténtico tsunami normativo que prevé el establecimiento sistemático a nivel europeo de la obligación de contratos públicos con criterios ecológicos mínimos, en relación con productos y servicios clave para los objetivos climáticos y de la economía circular. Por lo tanto, el legislador europeo está introduciendo **disposiciones obligatorias en diversas normativas sectoriales, que cambian el enfoque de la regulación de los contratos públicos**. Esto ha hecho (y hará) que **el panorama jurídico sea más complejo y articulado**, haciendo cada vez más frecuente la aplicación de normas que se encuentran fuera del marco normativo de los contratos públicos, pero que son relevantes para este mercado.

(2) AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EUROPEA

La segunda macroárea se refiere a la **renovación de la política comercial europea** en un contexto internacional sacudido por tensiones que lo hacen cada vez más multipolar. Esta renovación **afecta a la disciplina de los contratos públicos**, una vía importante para el acceso al mercado europeo de empresas, bienes y servicios procedentes de terceros países y, de forma especular, para el acceso a los mercados de estos países por parte de empresas, bienes y servicios de la UE.

El acceso al mercado único es el eje central de la estrategia comercial europea. Las novedades residen en la introducción de una serie de **condiciones** (para el acceso al mercado) basadas en el respeto de los valores, intereses y objetivos propios del sistema europeo, con referencia a temas como el crecimiento sostenible, la mitigación de las dependencias, el respeto de los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la apertura a la cooperación internacional y las garantías de reciprocidad. El acceso al mercado se configura, por tanto, como **una poderosa palanca negociadora equilibrada por las condiciones y garantías de reciprocidad** establecidas por la UE, con nuevas soluciones de *hard law* (reglamentos y directivas) que la Comisión Europea define como **instrumentos de defensa comercial**. Los contratos públicos se convierten así **en instrumentos geoestratégicos para garantizar la resiliencia europea**, en un contexto en el que muchas cadenas de suministro se encuentran bajo presión.

En la actual fase histórica de **redefinición de los equilibrios consolidados**, las nuevas normas europeas (por ejemplo, *el Instrumento de Contratación Pública Internacional (IPI)*; sobre el reequilibrio de los efectos distorsionadores de las subvenciones de terceros países; sobre la protección contra la coacción económica; sobre el control de las inversiones extranjeras directas, etc.) parecen orientadas según nuevas palabras clave: **defensa comercial, seguridad económica, resiliencia estratégica, autonomía estratégica, preferencia por los bienes y servicios europeos**. Es bastante evidente que la aplicación de los conceptos subyacentes a estas palabras clave pone en tela de juicio algunos de los pilares del mercado europeo de la contratación pública, históricamente basado en la apertura, la transparencia y la competencia (leal).

(3) INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Una tercera macroárea es la de las nuevas tecnologías. *La NIS2, la Ley de IA, la Ley de Datos, la Ley de Ciberresiliencia y la Ley de Servicios Digitales* son todas normas sectoriales ajenas a los contratos públicos, pero que afectan a la normativa de los contratos públicos. En este sentido, es fácil prever que muchas normas sectoriales europeas se orientarán hacia la innovación tecnológica. Ignorar este tercer pilar significa no comprender dónde se generan y se generarán muchas restricciones que afectarán a la normativa de los contratos públicos.

Objetivos previstos

Las dificultades mencionadas anteriormente (fragmentación, incertidumbre jurídica y debilidad del mercado único) no parecen poder superarse mediante intervenciones sectoriales o correcciones puntuales, sino que requieren un **replanteamiento sistémico del marco normativo y su gobernanza**.

Sobre la base del contexto descrito y de los problemas detectados, se plantean una serie de objetivos y las consiguientes propuestas de revisión del marco normativo. En particular, las propuestas formuladas responden a los siguientes objetivos:

1. Mayor uniformidad del marco normativo
2. Simplificación y racionalización del marco normativo
3. Fortalecimiento del mercado único
4. Adaptación de la gobernanza europea

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

➤ MARCO NORMATIVO UNIFICADO

- Se sugiere la hipótesis de sustituir las actuales directivas de 2014 por reglamentos europeos:
 - un reglamento único para la contratación de obras, servicios y suministros en los sectores ordinarios y especiales;
 - un Reglamento para las concesiones y los modelos colaborativos.

El recurso al instrumento del reglamento responde a la necesidad de reducir las divergencias de aplicación e interpretación que, según ha demostrado la experiencia de las directivas, ya no pueden superarse únicamente en las fases de transposición y aplicación nacional. **Como alternativa, aunque no parece ser la solución preferible, se podría volver a proponer el instrumento de las directivas:**

- una directiva única para los contratos de obras, servicios y suministros en los sectores ordinarios y especiales;
- una directiva para las concesiones y los modelos colaborativos.

➤ RACIONALIZACIÓN

- Previsión, dentro del renovado marco normativo unitario, de secciones especiales para la regulación de los contratos relativos a sectores críticos/estratégicos: SANIDAD, ENERGÍA, TECNOLOGÍA

➤ SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN

- Las diversas soluciones relativas a **qué adquirir** contenidas en las normativas sectoriales deberían reducirse a una serie de soluciones/modelos. Dichos modelos pueden caracterizarse y

subdividirse en secciones temáticas (por ejemplo, **1. Soluciones aplicables para la sostenibilidad, 2. ... para la autonomía estratégica, 3. ... para la innovación tecnológica**).

- Las listas de soluciones/modelos deberían incluirse/formar parte integrante del marco normativo único. Además, deberían ser objeto de revisión periódica.
- Las normas sectoriales futuras deberían remitir a las soluciones/modelos presentes en el marco normativo unitario. En el caso de normas sectoriales que necesariamente incluyan nuevas soluciones/modelos, estas últimas también deberán modificar el conjunto de soluciones/modelos ya presentes en el marco normativo unitario.
- Las normas sectoriales existentes también deberían adaptarse a las soluciones/modelos presentes en el marco normativo único.

➤ **GOBERNANZA**

- Al margen de la revisión del marco normativo europeo, se sugiere la creación de una nueva DG de Contratación Pública en el seno de la Comisión Europea, con la función, entre otras, de ACTUAR COMO CENTRO DE CONTROL con respecto a las normativas sectoriales promovidas por las distintas Direcciones Generales de la Comisión. Corresponderá a la DG de Contratación Pública filtrar todas las propuestas normativas que afecten, aunque sea marginalmente, a la disciplina de los contratos públicos, garantizando la coherencia y la sistematicidad del marco normativo unitario. La función de cabina de mando no respondería a una lógica de expansión administrativa, sino a las necesidades de coordinación horizontal que hoy en día no existen, en un contexto de creciente interdependencia normativa.

➤ **POTENCIAMIENTO DEL MERCADO ÚNICO / GOBERNANZA**

- Previsión de normas capaces de garantizar la transparencia mediante: (1) la producción de datos completos sobre el mercado de la contratación pública; (2) la accesibilidad a los datos; (3) normas de análisis y seguimiento.

Propuesta n.º 4, Área de intervención: Concesiones

Extracto del cuestionario:

«La evaluación concluyó que, aunque la Directiva de la UE sobre concesiones ha contribuido a armonizar las leyes sobre contratación pública en los distintos Estados miembros, siguen existiendo importantes incoherencias. Los distintos conceptos jurídicos siguen interpretándose de manera diferente en los distintos países y sectores, lo que da lugar a una fragmentación de los marcos jurídicos. Esto suele provocar malentendidos sobre las normas y definiciones aplicables, lo que repercute tanto en los compradores públicos como en los licitadores».

Tema: Conceptos que requieren una modificación e

[Contexto en el que se articula la propuesta](#)

Como se desprende del Informe Draghi y de las Orientaciones políticas de la Comisión Europea 2024-2029, la Unión Europea necesita urgentemente una enorme cantidad de inversiones para superar los retos de la doble transición, sin renunciar a su modelo social y a sus elevados niveles de bienestar, educación y sanidad.

El gasto público, si se orienta estratégicamente y se emplea de manera eficaz mediante un uso estratégico de los contratos públicos, desempeñará un papel importante en estos retos; sin embargo, por sí solo no será suficiente para hacer frente a las extraordinarias necesidades financieras de Europa en este momento histórico.

Por lo tanto, es necesario involucrar también a los recursos privados, orientándolos hacia la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea. En este sentido, la normativa sobre concesiones, reformada con el fin de aumentar su nivel de seguridad jurídica y protección de las inversiones, puede desempeñar un papel fundamental.

La normativa actual ha resultado poco clara, sobre todo en lo que respecta a los institutos clave de la disciplina. Esto ha dado lugar a normativas nacionales divergentes entre sí, lo que ha impedido el nacimiento de un verdadero mercado único. Además, la falta de claridad de la normativa a nivel europeo también ha dado lugar a normativas nacionales que, infringiendo la prohibición de *gold plating*, han añadido otras restricciones administrativas y burocráticas, lo que ha reducido aún más la claridad del marco normativo y ha obstaculizado las inversiones.

Por lo tanto, para movilizar capital privado, es necesario racionalizar la normativa, simplificarla, aclarar y uniformizar a nivel europeo los conceptos fundamentales de la disciplina en cuestión, entre los que se incluyen «contrato de concesión», «riesgo operativo» y «equilibrio económico-financiero», poniendo de relieve sus interconexiones lógico-jurídicas.

La Unión Europea necesita no solo recursos financieros, sino también recursos técnicos y científicos del sector privado, así como los conocimientos técnicos de las empresas, para intentar reducir la brecha tecnológica con Estados Unidos y China y recuperar terreno en el reto de la innovación, especialmente en sectores estratégicos como la energía, el agua y el transporte. De hecho, en los próximos años será necesario renovar y/o construir infraestructuras extremadamente complejas y altamente tecnológicas, que deberán ser capaces de apoyar la transformación de la economía europea en una economía totalmente descarbonizada y sostenible. Al mismo tiempo, estas infraestructuras deberán hacer que la economía europea sea más resistente y segura, competitiva y capaz de resistir *los choques* externos y la posible actividad de coacción económica de *los competidores* en el escenario global.

Para construir estas infraestructuras y favorecer la transformación económica, es fundamental involucrar técnicamente a las empresas privadas europeas con las competencias necesarias para su realización. En este contexto, la regulación de las concesiones, junto con otros instrumentos de colaboración, representa un recurso importante: se trata, de hecho, de la principal base jurídica que permite la colaboración entre el sector

público y privado, ya utilizada con frecuencia en Europa para la realización de proyectos de infraestructura ambiciosos.

Por lo tanto, la normativa sobre concesiones debe tener debidamente en cuenta la complejidad de las intervenciones que será necesario llevar a cabo y la multiplicidad de intereses que habrá que conciliar, incluyendo en la regulación de instituciones como el equilibrio económico-financiero, la duración de los contratos de concesión, la modificación de estos durante su ejecución, la valorización de los objetivos estratégicos —ecológicos, sociales, relacionados con la autonomía estratégica y la competitividad de la UE— que las entidades adjudicadoras y los concesionarios deberán alcanzar.

Propuesta

¿Cuáles de los siguientes conceptos requieren una modificación? Seleccione todas las respuestas pertinentes:

1. **Definición de «concesiones» y «riesgo operativo» para una aplicación más coherente del marco legislativo general e interpretación de los riesgos financieros, operativos, normativos y de mercado en un contrato de concesión (artículo 5) [OPCIÓN SELECCIONADA]**
2. **Normas sobre la duración (por ejemplo, incluir consideraciones relativas a otros elementos, como aspectos técnicos, medioambientales, de innovación, sociales, laborales, etc.) (artículo 18) [OPCIÓN SELECCIONADA]**
3. Requisitos de publicación y transparencia (por ejemplo, los compradores públicos deben publicar su intención de adjudicar una concesión con al menos un año de antelación, salvo en casos de emergencia, para dar más tiempo a los licitadores) (artículos 30 a 37).
4. Normas adicionales relativas a la ejecución de los contratos (por ejemplo, seguimiento del contrato, verificación del cumplimiento de los objetivos, posibilidad de adaptarse a necesidades imprevistas mediante modificaciones de los contratos, resolución, etc.).
5. Otros:

Tema: Concesiones - Repercusiones

Contexto en el que se articula la propuesta

Se remite a lo ampliamente explicado en el párrafo anterior.

Propuesta

¿En qué medida considera probable que se produzcan los siguientes resultados si se modificaran los conceptos y las normas propuestos en materia de concesiones?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Reducción del precio de los bienes /servicios/obras			X		
Procesos de licitación más rápidos		X			
Reducción de los costes de participación en los contratos públicos para los licitadores			X		

Aumento de las ofertas transfronterizas dentro de la UE	X				
Menos corrupción		X			
Reducción de los litigios	X				
Reducción de los costes para los compradores públicos en la ejecución de los contratos públicos	X	X			
Mayor participación de las pymes	X				
Mayor seguridad jurídica	X				
Aumento de las ofertas de empresas con sede en la UE	X				
Aumento del número de licitadores	X				
Aumento del poder adquisitivo de los compradores públicos		X			
Mayor competencia	X				

Ficha de análisis de la propuesta de la

Nota metodológica

Partiendo de un análisis exhaustivo y sintético del *marco* normativo actual, gracias también a la experiencia operativa adquirida en la aplicación de la normativa en cuestión, se han identificado soluciones concretas que, refiriéndose a aspectos específicos, podrían contribuir a crear un marco normativo funcional para aumentar la seguridad jurídica con vistas a atraer y concretar inversiones.

Contexto

Véase lo expuesto ampliamente en el párrafo anterior.

Datos que respaldan la interpretación

Las concesiones son uno de los instrumentos jurídicos más recientemente regulados de manera orgánica por el legislador europeo. La normativa europea podría perfeccionarse mediante una regulación más precisa y clara de los conceptos de concesiones y riesgo operativo, teniendo en cuenta también específicamente los riesgos financieros, normativos y de mercado que afectan al equilibrio de la concesión y que deberían asignarse adecuadamente a las partes.

Objetivos previstos

1. Simplificación y racionalización normativa
2. Seguridad jurídica
3. Atracción de inversiones privadas

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
Art. 2	Detallar más el concepto de «riesgo operativo» transferible al sector privado y, en relación con ello, el de equilibrio económico-financiero del contrato de concesión. En cuanto a la definición más precisa de riesgo operativo, tener en cuenta los principios y normas elaborados por Eurostat. Reforzar el derecho del particular a obtener el reequilibrio de la relación concesionaria en los casos en que esta se haya visto alterada por acontecimientos no imputables al concesionario y ajenos al riesgo operativo que le incumbe. Coordinar el derecho al reequilibrio de la relación concesionaria con la normativa sobre modificaciones del contrato en curso de ejecución.	Para atraer inversiones, es necesario que el marco normativo aclare a qué riesgos está expuesto el sector privado y en qué medida. A tal fin, con vistas a la seguridad jurídica y la protección de las inversiones, es importante delimitar dichos riesgos mediante una definición clara del concepto de equilibrio económico-financiero de la relación de concesión, entendido como límite a la exposición al riesgo del privado y condición que debe mantenerse durante toda la vigencia del contrato de concesión. Además, en un momento histórico de gran incertidumbre geopolítica y de continuos acontecimientos —comerciales, políticos y medioambientales— imprevisibles y a menudo catastróficos, que tienen enormes repercusiones en los contratos, es necesario aclarar, detallar y reforzar el derecho del concesionario a obtener el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la relación de concesión. Este derecho también debería tenerse en cuenta en la normativa sobre modificaciones de los contratos en curso de ejecución, para hacerla más flexible y capaz de hacer frente a situaciones críticas.
Art. 6	Especificar que los concesionarios privados no están obligados a aplicar la normativa sobre contratos públicos en la adjudicación de contratos posteriores.	A efectos de la creación de un mercado único, es importante que las condiciones de ejecución de los contratos de concesión, al menos en lo que respecta a los aspectos principales de la normativa, sean uniformes a nivel eurounitario. En este sentido, parece

		Conviene aclarar que los concesionarios privados no están sujetos a la aplicación de la normativa sobre contratos públicos en la adjudicación de contratos relacionados con el ejercicio de las concesiones. No obstante, debería garantizarse la trazabilidad financiera de los contratos relacionados.
Art. 18	Valorar los objetivos estratégicos en la identificación de la duración del contrato de concesión.	La disciplina della durata della concessiones debería tener en debida consideración la complejidad de las intervenciones que realizar y los múltiples intereses que deben conciliarse. En particular, la normativa debería valorar con el fin de determinar la duración de los contratos de concesión, los objetivos estratégicos establecidos por la Unión Europea: ecológicos, sociales, relacionados con la autonomía estratégica y la competitividad de la UE - que pueden ser perseguidos en la realización de intervenciones complejos mediante el instrumento concesionario.
Art. 43	Valorar los objetivos estratégicos y la necesidad de hacer frente a situaciones de crisis en la identificación de hipótesis de modificación de los contratos de concesión. Coordinar la normativa relativa a la modificación de los contratos de concesión en curso de ejecución con el derecho del concesionario a obtener el reequilibrio de la relación concesionaria.	La normativa relativa a la modificación de los contratos de concesión en curso de ejecución debería tener debidamente en cuenta los objetivos estratégicos de la Unión Europea. En particular, para flexibilizar la normativa, es necesario introducir nuevos supuestos de modificación —o aclarar y ampliar los existentes— teniendo en cuenta los acontecimientos críticos cada vez más frecuentes, de diversa índole, a los que se enfrentan los poderes adjudicadores y los concesionarios. Además, con vistas a la seguridad jurídica y para atraer

		inversiones, es necesario coordinar la normativa sobre la modificación de los contratos de concesión en curso de ejecución con la relativa al derecho de los concesionarios a obtener el reequilibrio de la relación concesional.
--	--	---

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 5, Área de intervención: Digitalización y transparencia e

Extracto del cuestionario:

«La evaluación reveló que, a pesar de la mejora de la transparencia, las persistentes lagunas en los datos y los problemas de calidad, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, siguen comprometiendo la eficacia de la gobernanza, la toma de decisiones estratégicas y los esfuerzos contra la corrupción. Además, la fragmentación de los servicios de contratación electrónica en la UE supone una carga para los licitadores y obstaculiza la contratación transfronteriza».

Tema: mercado digital de la contratación pública

Contexto en el que se articula la propuesta

La creación de un verdadero mercado único digital de la contratación pública es uno de los objetivos estratégicos del marco normativo europeo en materia de contratos públicos, en particular a través de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE. El artículo 59 de la Directiva 2014/24/UE introdujo el Documento Único Europeo de Licitación (DGUE) como primer instrumento para la simplificación y digitalización de las declaraciones de requisitos. Sin embargo, la eficacia de este instrumento se ve limitada por la ausencia de sistemas interoperables de verificación automática de datos.

En este contexto, la creación de un sistema unificado y digital de cualificación de los operadores económicos —accesible y certificado a nivel europeo— permitiría superar la actual fragmentación normativa y tecnológica, simplificando el acceso de los operadores a los mercados de contratación pública y garantizando la igualdad efectiva de condiciones para la participación transfronteriza. La propuesta de ampliar los sistemas de cualificación, ya previstos para los sectores especiales en el artículo 77 de la Directiva 2014/25/UE, también a los contratos ordinarios, tiene por objeto consolidar una infraestructura digital común capaz de promover la transparencia, la competencia y la confianza entre los Estados miembros.

Propuesta

¿Apoyaría la creación de un mercado digital de contratación pública con un punto de acceso único para los operadores económicos a los procedimientos de contratación pública?

1. **No, el marco actual de los servicios de contratación electrónica es adecuado. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
2. Sí, interconectando todos los servicios de contratación electrónica existentes de los Estados miembros. Los operadores económicos podrían utilizar cualquier servicio compatible como punto de acceso único para participar en procedimientos de contratación pública en toda la UE.
3. Sí, interconectando todos los servicios de contratación electrónica existentes de los Estados miembros y proporcionando un servicio central de contratación electrónica. Los operadores económicos podrían utilizar el servicio central de contratación electrónica o cualquier servicio compatible de los Estados miembros como punto único de acceso para participar en los procedimientos de contratación pública en toda la UE.
4. Sí, sustituyendo todos los servicios de contratación electrónica existentes de los Estados miembros por un único servicio central de contratación electrónica de la UE.
5. Sin opinión.

Tema: funcionalidad de los servicios de contratación pública e

Contexto en el que se inscribe la propuesta

La digitalización de los procesos de contratación pública requiere el desarrollo de servicios de contratación electrónica que no solo sean accesibles, sino sobre todo interoperables, actualizados y seguros. Las directivas de 2014, aunque promueven el uso de herramientas electrónicas (art. 22 de la Directiva 2014/24/UE), dejan un amplio margen de aplicación a los Estados miembros, lo que genera desigualdades en los niveles de digitalización alcanzados.

A nivel técnico, el uso de expedientes digitales certificados (por ejemplo, el Expediente Virtual del Operador Económico en Italia) y la introducción de tecnologías innovadoras como el blockchain podrían garantizar la trazabilidad y la integridad de los datos, así como el respeto del principio de «unicidad» en la presentación de documentos (Once-Only Principle). La creación de una base de datos europea interoperable, respaldada por libros de contabilidad distribuidos, permitiría gestionar de forma integrada y transparente todo el ciclo de vida de la contratación pública: desde la cualificación del operador hasta la celebración del contrato.

Propuesta

¿Qué funcionalidades deberían incluir los servicios de contratación electrónica? Seleccione todas las respuestas pertinentes:

1. **Acceso a los procedimientos de contratación pública por encima de los umbrales de la UE, junto con los documentos de contratación correspondientes [OPCIÓN SELECCIONADA].**
2. Acceso a los procedimientos de contratación por debajo de los umbrales de la UE, junto con los documentos de contratación correspondientes.
3. **Presentación de ofertas por parte de los operadores económicos [OPCIÓN SELECCIONADA]**
4. **Acceso de los compradores públicos a información auténtica y actualizada sobre los operadores económicos participantes en relación con los motivos de exclusión (por ejemplo, condenas penales, quiebra, negligencia profesional) y los criterios de selección (por ejemplo, capacidad financiera, capacidad técnica).**
5. **Publicación de los recursos y las decisiones de revisión. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
6. **Publicación de información relativa a la ejecución de los contratos.**
7. Declaración de inclusión de aspectos medioambientales, sociales, de innovación o de producción europea.
8. Acceso gratuito a una biblioteca de documentos de licitación estandarizados, como especificaciones técnicas o modelos de contrato, al menos para las autoridades públicas.
9. Servicio de asistencia, formación y desarrollo de capacidades para las pymes.
10. Otros: Describa cualquier función adicional que le gustaría que se introdujera:

Tema: Digitalización y transparencia - impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

La digitalización completa de los procedimientos de contratación pública, si se lleva a cabo de manera integrada e interoperable, puede generar efectos sistémicos importantes:

- Reducción de los tiempos de tramitación gracias a la verificación automática de los requisitos.
- Reducción de los litigios gracias a una mayor certeza y trazabilidad de los datos;
- Aumento de la competencia, también transfronteriza, gracias a una mayor accesibilidad.
- Mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones, útil para prevenir fenómenos de corrupción.
- Simplificación para las pymes, que podrían acreditarse una sola vez a nivel de la UE.

La adopción de la tecnología blockchain en los servicios de contratación electrónica también haría que toda la cadena documental fuera más segura y verificable, con repercusiones positivas también en la resiliencia administrativa. Sin embargo, estas ventajas deben sopesarse con la carga inicial que supone la adaptación tecnológica por parte de los poderes adjudicadores y los operadores económicos.

Propuesta

¿En qué medida cree probable que se produzcan los siguientes resultados si se creara un mercado digital de contratación pública?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Amplia gama de procedimientos de contratación a disposición de los operadores económicos (en particular, las pymes)		X			
Mayor acceso a los procedimientos de contratación transfronterizos en el mercado único (en particular para las pymes)		X			
Mayor número de ofertas recibidas		X			
Reducción de los costes para los operadores económicos que participan en los procedimientos de contratación pública.		X			
Mayor transparencia para prevenir prácticas irregulares		X			
En el caso de un sistema central de contratación electrónica: mayor riesgo de interrupción de todos los procedimientos de contratación pública en la UE en caso de fallo del sistema (fallo informático).		X			
Reducción de los costes soportados por los compradores públicos para llevar a cabo los procedimientos de contratación.		X			

Mayor armonización de los requisitos de licitación entre los Estados miembros y difusión de las mejores prácticas.		X			
Reducción de los litigios		X			
Intercambio más rápido de documentos e información (incluidas las pruebas empresariales)		X			
En el caso de un sistema central de contratación electrónica: mayor riesgo de ciberataques/violaciones de la seguridad		X			
En el caso de un sistema central de contratación electrónica: mayor riesgo de ciberataques/violaciones de la seguridad		X			

Ficha de análisis de la propuesta de la

Nota metodológica

La propuesta se basa en un análisis normativo de los instrumentos previstos en las directivas de 2014 para favorecer una evolución hacia una mayor digitalización. Se han sugerido algunas medidas que apuntan a incentivar la adopción sistemática de instrumentos digitales con el fin de simplificar los procedimientos.

Contexto

El paquete normativo europeo de 2014 reconoció el potencial de la digitalización para mejorar la eficiencia y la transparencia de las licitaciones públicas, pero dejó un amplio margen para la aplicación nacional, lo que generó disparidades y retrasos en la aplicación. Por lo tanto, el objetivo declarado de crear un «mercado único digital de la contratación pública» aún está lejos, debido a la falta de normas comunes y de interoperabilidad entre los sistemas.

Además, aunque instrumentos como e-Certis y el DGUE se diseñaron para facilitar el intercambio digital de información, su aplicación voluntaria ha impedido la plena consecución de los objetivos. Por lo tanto, el contexto actual requiere una revisión normativa que imponga normas técnicas mínimas comunes, refuerce la obligación de interoperabilidad entre las bases de datos y promueva el uso de tecnologías avanzadas para garantizar la integridad, la transparencia y la fiabilidad de los procesos. El reto es ambicioso: construir una gobernanza digital de la contratación pública que sea a la vez eficiente, accesible y segura.

Datos que respaldan la interpretación

El proceso de digitalización de los contratos públicos parece haber alcanzado un nivel adecuado, que, sin embargo, debe consolidarse mediante la adopción de algunas medidas que favorezcan su uso provechoso, especialmente para los procedimientos cuyo valor supere los umbrales europeos. En particular, la digitalización debería facilitar el acceso de los operadores económicos a los procedimientos de licitación, la creación de bases de datos actualizadas que contengan información sobre los requisitos subjetivos y objetivos de los operadores económicos útiles para la

participación en los procedimientos y publicidad de los procedimientos de recurso, tanto judiciales como administrativos. La digitalización parece ser una herramienta útil para favorecer la competencia y la transparencia en el sector de la contratación pública.

Objetivos previstos

La aplicación de las propuestas formuladas en materia de digitalización y transparencia de la contratación pública tiene por objeto reforzar la eficacia de los instrumentos ya previstos en las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, colmando las lagunas actuales en materia de aplicación e infraestructura. En particular, la introducción de funciones digitales armonizadas en los servicios de contratación electrónica —como el acceso directo y centralizado a los procedimientos por encima del umbral, la posibilidad de presentar ofertas por vía electrónica y la publicación transparente de los recursos y las decisiones de revisión— se traduciría en una mayor seguridad jurídica para los operadores económicos y en una simplificación de las actividades de los poderes adjudicadores.

El objetivo es hacer más eficiente y equitativo el acceso al mercado único de la contratación pública, mediante:

- la disponibilidad de información auténtica y actualizada sobre los motivos de exclusión y los criterios de selección, lo que favorece las verificaciones rápidas y automatizadas;
- la reducción de las cargas administrativas, gracias al principio de «una sola vez» para la documentación requerida;
- una mayor transparencia y trazabilidad de los procedimientos, lo que contribuye a reducir los litigios y a prevenir fenómenos distorsionadores;
- el refuerzo de la confianza mutua entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos, también en el ámbito transfronterizo.

Estos resultados podrán alcanzarse sin imponer necesariamente un punto de acceso único europeo, sino garantizando la interoperabilidad de los sistemas y la adopción de normas comunes vinculantes, en consonancia con los principios ya contenidos en las directivas vigentes y con las orientaciones estratégicas de la UE en materia de gobernanza digital.

Propuesta n.º 6, Área de intervención: *Producto en Europa*

Extracto del cuestionario:

«Desde la adopción de las directivas sobre contratación pública de 2014 han surgido nuevas prioridades, como la seguridad económica y la autonomía estratégica. Los desequilibrios en el acceso al mercado internacional persisten y se ven acentuados por los recientes acontecimientos geopolíticos».

Tema: Prioridades en el proceso de contratación e

Contexto en el que se articula la propuesta

Las tres directivas publicadas el 28 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea (L 94/65) reforman el sector de la contratación pública y las concesiones: la Directiva 2014/25/UE sobre la contratación en los sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales), la Directiva 2014/24/UE sobre la contratación pública en los sectores ordinarios y la Directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión. En particular, la Directiva 2014/23/UE (Concesiones) establece normas para la adjudicación de contratos de concesión con un valor igual o superior a un umbral determinado, y se aplica tanto a las concesiones de obras como a las de servicios. Promueve la eficiencia del gasto público, facilita la igualdad de acceso y la participación equitativa de las pymes y fomenta la consecución de objetivos sostenibles de las políticas públicas. Por otra parte, la Directiva 2014/24/UE (Sectores ordinarios) establece normas sobre los procedimientos de contratación pública por parte de los poderes adjudicadores, exigiendo el respeto de los principios del TFUE, como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, así como los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Por último, la Directiva 2014/25/UE (sectores especiales) regula los procedimientos de contratación pública de los organismos prestadores de servicios en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, derogando la Directiva 2004/17/CE. Los organismos adjudicadores de estos sectores están sujetos a normas de procedimiento específicas, pero con mayor flexibilidad que los sectores ordinarios.

En lo que respecta a la aplicación de criterios sociales, medioambientales, de resiliencia, innovación y seguridad, las tres directivas otorgan una importancia considerable, en la adjudicación, a la oferta económicamente más ventajosa, determinada en función del precio más bajo o de la mejor relación calidad-precio, donde el criterio de calidad puede tener en cuenta la eficacia general en términos de costes, la calidad técnica, los aspectos sociales y medioambientales, las condiciones comerciales y de entrega. La protección de los aspectos medioambientales y sociales es el hilo conductor de la nueva normativa sobre contratos públicos. La supervisión del cumplimiento de las disposiciones en materia de derecho medioambiental, social y laboral debe llevarse a cabo en las fases pertinentes del procedimiento de contratación, al aplicar los principios generales, los criterios de exclusión y las disposiciones relativas a las ofertas anormalmente bajas. Cabe señalar además que los Estados miembros deben garantizar que los operadores económicos y sus subcontratistas cumplan, a nivel nacional y de la Unión, todas las normativas en materia medioambiental, social y laboral, los convenios colectivos y cualquier otra obligación internacional pertinente. Por otra parte, la adquisición de productos, obras y servicios innovadores desempeña un papel fundamental en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, contribuyendo a obtener mayores beneficios económicos, medioambientales y sociales mediante la generación de nuevas ideas. La normativa introduce un nuevo procedimiento destinado a promover el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores. En lo que respecta a los denominados contratos reservados, los Estados miembros pueden reservar el derecho de participación en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y a operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o en situación de desventaja. En el caso de las concesiones, los criterios de adjudicación pueden ser medioambientales, sociales o relacionados con la innovación; en la ejecución de los contratos de concesión, los operadores económicos deben cumplir las obligaciones vigentes en materia de derecho medioambiental, social y laboral establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional y los convenios colectivos.

Por lo que se refiere a la participación de licitadores de terceros países, el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) celebrado en el marco de la Organización Mundial del Comercio establece un marco multilateral de derechos y obligaciones en materia de contratación pública; para los contratos contemplados en los anexos del ACP, los poderes adjudicadores deben cumplir las obligaciones previstas en estos acuerdos mediante la aplicación de la Directiva.

a los operadores económicos de los terceros países signatarios. La jurisprudencia europea ha aclarado además que, en ausencia de un acuerdo internacional celebrado entre la Unión Europea y un tercer país en materia de contratación pública, los operadores económicos de dicho tercer país no pueden acogerse a las disposiciones de las directivas para solicitar participar en un procedimiento de adjudicación en igualdad de condiciones con los licitadores de los Estados miembros o de los terceros países vinculados por dicho acuerdo. El Tribunal de Justicia (TUE, 22 de octubre de 2024, asunto C-652/22) ha declarado que la cuestión del acceso de los operadores económicos de terceros países a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en los Estados miembros pertenece a un ámbito en el que la Unión tiene competencia exclusiva; por lo tanto, los Estados miembros no están autorizados a legislar ni a adoptar actos jurídicamente vinculantes de alcance general en dicho ámbito.

Por último, las directivas contienen disposiciones específicas sobre las ofertas que contienen productos originarios de terceros países. El artículo 85 de la Directiva 2014/25/UE (y las disposiciones correspondientes de la Directiva 2014/24/UE) establece que cualquier oferta presentada para la adjudicación de un contrato de suministro puede ser rechazada si la parte de los productos originarios de terceros países supera un umbral determinado. En la legislación italiana de transposición, este umbral se ha fijado en el 50 % (véase el artículo 170, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 36, de 31 de marzo de 2023, y anteriormente el artículo 137, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 50, de 18 de abril de 2016). La razón subyacente a la normativa se refiere a la protección de la igualdad de condiciones, que se vería comprometida si se equipararan productos con costes de producción potencialmente muy bajos y normas de mercado menos competitivas que las aplicadas dentro de la UE. La solución adoptada introduce la facultad de los poderes adjudicadores de rechazar ofertas con un alto componente extracomunitario, no una prohibición absoluta de participación.

Sin embargo, las directivas no definen criterios específicos «Made in Europe» en el sentido de requisitos detallados relativos a la ubicación de las empresas en Europa o a la cuota de valor añadido europeo. Las disposiciones se limitan a: permitir el rechazo de ofertas con un alto porcentaje de productos originarios de terceros países; garantizar la reciprocidad en los acuerdos comerciales internacionales; aplicar los principios de no discriminación a los operadores económicos de los países signatarios de los acuerdos internacionales.

En resumen, el marco normativo promueve en gran medida el uso estratégico de la contratación pública para alcanzar objetivos medioambientales, sociales y de innovación, prevé mecanismos de protección frente a terceros países no vinculados por acuerdos, pero no introduce un sistema articulado de criterios «Made in Europe» tal y como se entiende en la solicitud.

Propuesta

¿Deberían tener prioridad los bienes y servicios europeos en el proceso de contratación pública?

1. SÍ [OPCIÓN SELECCIONADA]

2. No

¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?

Los bienes y servicios europeos deberían tener prioridad en el proceso de contratación pública...

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
1. Atribuir mayor importancia/relevancia/puntos a los criterios no relacionados con el precio en la evaluación de las ofertas (por ejemplo, criterios sociales, medioambientales, de resiliencia, innovación, seguridad, «Made in Europe», etc.).	X				

2. Excluyendo a los licitadores procedentes de países que no sean signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) / del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) / del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que contenga disposiciones en materia de contratación pública / otros acuerdos internacionales que regulen la contratación pública o que ofrezcan bienes o servicios procedentes de dichos países.		X			
3. Estableciendo criterios «Made in Europe» para la selección de los licitadores (por ejemplo, criterios relacionados con las empresas, como la ubicación en Europa, y/o condiciones relacionadas con los productos o servicios, como la cuota de valor añadido).		X			

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 2 anterior. ¿Esta exclusión debería ser obligatoria o voluntaria?

1. Obligatoria [OPCIÓN SELECCIONADA]

2. Opcional

¿Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 3 anterior? ¿El uso de estos criterios «Made in Europe» debería ser obligatorio o voluntario para los compradores públicos?

1. Obligatorio

2. Opcional [OPCIÓN SELECCIONADA]

¿Debería haber excepciones (por ejemplo, producto/servicio no disponible en Europa, no se ha recibido ninguna oferta, coste desproporcionadamente elevado de la oferta europea, incompatibilidad técnica en términos de funcionamiento y mantenimiento)?

1. Sí

2. No [OPCIÓN SELECCIONADA]

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 3 anterior. Estos criterios deberían aplicarse a:

1. Todos los sectores

2. Solo algunos sectores [OPCIÓN SELECCIONADA]

Especifique qué sectores deberían estar sujetos a estas disposiciones: **Sectores considerados de importancia estratégica, también a efectos de defensa y salud.**

Si lo desea, puede proporcionar más información sobre los criterios «Made in Europe» que deberían incluirse en la legislación de la UE: no presentes.

Tema: Made in Europe - impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

Como ha puesto de relieve la Comisión Europea, el impacto actual de las tres directivas sobre contratación pública presenta un panorama de resultados parciales y contradictorios.

Las directivas solo han alcanzado parcialmente sus objetivos. En lo que respecta al acceso de las pymes, los datos muestran un rendimiento discreto: las pymes se adjudican el 71 % de los contratos, un resultado significativo favorecido por las normas que fomentan la división en lotes y simplifican los requisitos documentales a través del Documento Único de Licitación Europeo. Sin embargo, persisten obstáculos burocráticos que limitan aún más la participación de las pequeñas empresas. En lo que respecta al empleo en la UE, las directivas han contribuido al crecimiento económico: solo el paquete de contratación pública de 2014 añade 2 880 millones de euros al año al PIB de la Unión, y el valor total de los contratos adjudicados ha pasado de menos de 200 000 millones de euros en 2009 a unos 525 000 millones de euros en 2017, lo que ha generado repercusiones indirectas en el empleo, aunque no se dispone de datos específicos sobre la creación de puestos de trabajo.

En términos de competencia, se ha registrado una disminución de las ofertas medias por cada licitación, lo que indica una reducción de la competencia. La participación transfronteriza directa sigue siendo limitada, lo que frustra uno de los objetivos centrales del mercado único. Esto implica que las empresas europeas siguen operando principalmente en los mercados nacionales, sin aprovechar plenamente las oportunidades del mercado interior.

Los objetivos medioambientales, sociales y de innovación muestran avances desiguales: los contratos públicos ecológicos, sociales e innovadores están progresando, pero su integración y aplicación es desigual entre los distintos Estados miembros de la UE. Las cadenas de suministro no se han acortado significativamente ni hay pruebas concretas de una reducción de la huella de carbono a escala sistémica. El uso estratégico de la contratación pública para la transición ecológica sigue siendo más un potencial que una realidad.

Un problema es la carga administrativa: las directivas actuales contienen 476 artículos y suman 907 páginas, lo que genera unos costes de cumplimiento importantes tanto para los poderes adjudicadores como para los licitadores. La complejidad documental y procedimental desalienta la participación, especialmente de las pymes y los operadores transfronterizos. La duración de los procedimientos administrativos ha aumentado desde 2021, lo que retrasa proyectos públicos esenciales.

En lo que respecta a la calidad de los productos y servicios, las directivas han introducido el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, pero en la práctica el criterio del precio más bajo sigue predominando en muchos Estados miembros, lo que penaliza la calidad y la innovación.

En lo que respecta **a la seguridad del suministro y la reindustrialización**, los resultados son insuficientes. Las directivas actuales no han incentivado de manera significativa la relocalización ni el aumento de las inversiones extranjeras directas en la UE. **Las cadenas de suministro siguen siendo vulnerables a las crisis externas**, como han demostrado las crisis recientes. La ausencia de medidas específicas para favorecer a los operadores y productos europeos limita el uso de la contratación pública como palanca de la política industrial.

Las disposiciones relativas a las ofertas procedentes de terceros países (artículos 85 y 86) son facultativas y rara vez se aplican, ya que no han tenido efectos protectores significativos. No se han registrado represalias importantes por parte de terceros países, pero esto se debe también a la escasa aplicación de medidas restrictivas por parte de la UE.

El nivel de litigios no ha disminuido significativamente. La fragmentación en la interpretación y aplicación de las directivas entre los Estados miembros genera incertidumbre jurídica y desigualdad de trato, lo que alimenta los recursos y los retrasos.

En resumen, las directivas han creado un marco procedimental armonizado y han favorecido parcialmente a las pymes, pero no han logrado plenamente los objetivos de una mayor competencia transfronteriza, la integración estratégica de criterios medioambientales y sociales, la resiliencia de las cadenas de suministro y la simplificación administrativa. La evaluación de la Comisión pone de relieve la necesidad de una reforma ambiciosa para liberar el potencial de la contratación pública como instrumento de la política económica, industrial y medioambiental europea.

Propuesta

¿Qué probabilidad cree que habría de que se produjeran los siguientes resultados si se aplicara algún tipo de prioridad a los productos y servicios europeos?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Aumentar el empleo en la UE	X				
Acceso más fácil a la contratación pública para las pymes de la UE	X				
Mejor calidad de los productos /servicios/obras		X			
Los operadores económicos de la UE podrían tener que adaptar sus cadenas de suministro para poder participar en los contratos públicos		X			
Aumento de los costes administrativos para los licitadores de la UE debido a la necesidad de presentar documentos o pruebas adicionales.		X			
Represalias por parte de terceros países (exclusión de las empresas de la UE de sus contratos públicos)		X			
Disminución del número de ofertas recibidas		X			
Promover la innovación en la UE	X				
Cumplimiento de los objetivos medioambientales (por ejemplo, acortamiento de las cadenas de suministro, huella de carbono)	X				
Aumento del precio de los bienes y servicios adquiridos		X			
Aumento de los niveles de inversión en la UE (por ejemplo, reindustrialización, relocalización, aumento de la inversión extranjera directa).	X				

Aumento de los costes administrativos (verificación del cumplimiento de las condiciones)		X			
Aumentar la seguridad del suministro		X			
Mayores posibilidades de adjudicación para los licitadores de la UE	X				
Reducción de los litigios			X		

Ficha de información detallada de la propuesta de la

[Nota metodológica](#)

Partiendo de un análisis exhaustivo y sintético del panorama normativo actual, se han identificado soluciones concretas que, al referirse a aspectos específicos, podrían contribuir a crear un marco normativo funcional para garantizar la mayor eficiencia de los procesos productivos y la prestación de servicios en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

[Contexto](#)

El contexto en el que se presenta la propuesta es el descrito en las páginas anteriores.

[Datos que respaldan la interpretación](#)

La experiencia de la pandemia de COVID y la crisis geopolítica de los últimos años han puesto de relieve cuestiones estructurales como la seguridad económica y la autonomía estratégica de Europa, que deben abordarse mediante medidas específicas y generales, también en el ámbito de la contratación pública, que representa una parte esencial y relevante de la economía europea. En este contexto, se han identificado nuevas orientaciones y estrategias, entre las que se encuentran la defensa del «Made in Europe» y las restricciones de acceso al mercado europeo de contratos públicos para los Estados no pertenecientes a la UE que no se adhieren al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) y al Acuerdo de Libre Comercio (ALC). Estas medidas tienen por objeto proteger y promover la industria europea y el empleo de los trabajadores europeos.

[Objetivos previstos](#)

Las modificaciones propuestas a las tres directivas europeas sobre contratación pública y concesiones podrían suponer una transformación significativa del gasto público europeo, que de ser un mero instrumento de aprovisionamiento podría convertirse en una palanca estratégica para el fortalecimiento global de la Unión. Con un volumen anual total estimado en más de 2,4 billones de euros, la contratación pública puede orientar efectivamente el desarrollo económico, tecnológico y social de la UE. El objetivo principal es garantizar la autonomía estratégica europea reduciendo la dependencia de proveedores no europeos, especialmente en sectores críticos. Las crisis recientes han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro mundiales: las reformas tienen por objeto reforzar la resiliencia mediante la diversificación de las fuentes dentro del espacio europeo y la localización de capacidades productivas estratégicas. Paralelamente, se persigue el principio de reciprocidad comercial, impidiendo el acceso al mercado europeo de la contratación pública a los operadores de países que no garantizan la igualdad de trato a las empresas de la UE.

En el plano económico e industrial, los cambios pretenden apoyar el tejido productivo europeo creando un círculo virtuoso entre la inversión pública y el desarrollo industrial. Reservar cuotas significativas del mercado público a las empresas europeas favorece el crecimiento de las pymes, estimula la inversión en la capacidad productiva local y genera economías de escala.

de escala en sectores estratégicos. Las modificaciones tienen como objetivo crear puestos de trabajo cualificados a medio plazo, con evidentes beneficios para el empleo, la formación profesional y el rendimiento fiscal de las inversiones públicas.

La dimensión medioambiental constituye un pilar fundamental de las propuestas, con el fin de acelerar la transición ecológica y la descarbonización de la economía. La preferencia por los proveedores locales reduce drásticamente las emisiones del transporte intercontinental, mientras que las normas certificadas excluyen a los operadores con prácticas contaminantes. El objetivo es reducir las emisiones relacionadas con la contratación pública y promover la economía circular mediante el uso de materiales reciclados y la reducción de residuos.

En el ámbito social, las propuestas tienen por objeto combatir el dumping social imponiendo normas mínimas a lo largo de toda la cadena de suministro. Excluir a los operadores implicados en violaciones graves de los derechos laborales y valorar los criterios sociales obligatorios garantiza la igualdad de condiciones entre las empresas que respetan normas comparables, al tiempo que protege los salarios justos, las condiciones dignas y promueve la inclusión de los grupos desfavorecidos.

La seguridad y la resiliencia del suministro son otras prioridades importantes. Las propuestas garantizan la continuidad del suministro incluso en situaciones de crisis, protegen las infraestructuras críticas de los proveedores de alto riesgo y aseguran el cumplimiento de las normas europeas de seguridad para productos, servicios y datos. La trazabilidad de las cadenas de suministro y la diversificación territorial reducen la vulnerabilidad ante perturbaciones externas y chantajes comerciales.

La innovación tecnológica se estimula mediante criterios de recompensa por las inversiones en investigación y desarrollo, digitalización y adopción de tecnologías avanzadas. La contratación pública se convierte en un motor para el desarrollo de líderes europeos en sectores de alta tecnología, reduciendo la brecha competitiva con respecto a otras potencias mundiales y favoreciendo el liderazgo europeo en ámbitos estratégicos.

En términos de gobernanza, unos criterios claros y vinculantes reducirían los litigios y la discrecionalidad arbitraria, mientras que unos sistemas de certificación verificables y controles aleatorios garantizarían la eficacia de las medidas. Superar la lógica del menor precio en favor de la oferta económicamente más ventajosa mejora la relación calidad-precio global, teniendo en cuenta también las externalidades negativas que, de otro modo, recaerían sobre la colectividad.

En resumen, las propuestas equilibran la apertura hacia países con acuerdos recíprocos y la protección frente a prácticas desleales, aceptando costes moderadamente superiores a corto plazo para lograr autonomía, resiliencia y sostenibilidad medioambiental y social a largo plazo, transformando el gasto público en inversión estratégica para el futuro de Europa.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
DIRECTIVA 2014/24/UE		
18.2 (Principios para la adjudicación de contratos)	Transformar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales de una condición de ejecución a un requisito de admisibilidad vinculante	Disposición modificada
18.2-bis (Principios para la adjudicación de contratos)	Establecer que las administraciones adjudicadoras evalúen obligatoriamente, en cada procedimiento de adjudicación, los impactos medioambientales, sociales y sobre la resiliencia de las cadenas de suministro.	Nueva disposición

25 (Condiciones relativas a los acuerdos internacionales)	Prever la exclusión automática de la participación en los procedimientos de contratación de los operadores económicos: a) cuya sede social, dirección efectiva o centro de actividad principal se encuentre en terceros países que no hayan celebrado con la Unión: - Un acuerdo en el marco del Espacio Económico Europeo (EEE), o - el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, o - Un acuerdo de libre comercio (ALC) que incluya disposiciones sobre contratación pública que garanticen un acceso recíproco y efectivo, o - Otros acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales en materia de contratación pública aprobados por el Consejo b) Que tengan la intención de suministrar productos o servicios originarios en más del 40 % (en valor) de terceros países no vinculados por los acuerdos mencionados en la letra a) Prever que la exclusión se aplique independientemente de que el operador económico tenga una filial, sucursal o representación en la Unión. Prever una excepción excepcional por la que la exclusión no se aplique únicamente cuando: - No haya ofertas admisibles de operadores de la UE/EEE/países con acuerdo, y - La administración adjudicadora demuestre la imposibilidad de satisfacer las necesidades con operadores admisibles, y - La participación del operador de un tercer país esté autorizada por la Comisión tras evaluar el interés estratégico de la Unión Confiar a la Comisión la tarea de publicar y actualizar semestralmente la lista de terceros países con los que existen acuerdos que garantizan un acceso recíproco y efectivo.	Disposición modificada
57.4 bis (Motivos de exclusión)	Prever que las administraciones contratantes puedan excluir de la participación a los operadores económicos que hayan violado gravemente o repetidamente obligaciones en materia de sostenibilidad medioambientales, certificadas por las autoridades competentes, o	Nueva disposición

	que no respeten los estándares mínimos de resiliencia de la cadena de suministro definidos por la Comisión, o que hayan cometido infracciones comprobadas en materia de seguridad en el trabajo con consecuencias graves	
58 (Criterios de selección)	Prever que las administraciones adjudicadoras comprueben de oficio, antes de la admisión al procedimiento, que los operadores económicos no pertenecen a las categorías de exclusión contempladas en el artículo 25.	Disposición modificada
67.1 (Criterios de adjudicación)	Prever que las administraciones adjudicadoras procedan a la adjudicación de los contratos basándose en el criterio obligatorio de la oferta económicamente más ventajosa, suprimiendo el criterio del precio más bajo.	Disposición modificada
67.2 (Criterios de adjudicación)	Prever que la oferta económicamente más ventajosa se evalúe sobre la base de la mejor relación calidad/precio, teniendo en cuenta: - Criterios medioambientales (ponderación mínima, por ejemplo, 20 %): impacto en el ciclo de vida, huella de carbono, economía circular, uso de materiales reciclados - Criterios sociales (peso mínimo, por ejemplo, 15 %): respeto de los derechos de los trabajadores a lo largo de toda la cadena de suministro, cláusulas de inserción laboral, igualdad de género - Criterios de resiliencia (peso mínimo, por ejemplo, 10 %): diversificación de fuentes de abastecimiento, capacidad de respuesta ante crisis, trazabilidad de la cadena de suministro - Criterios de innovación (peso mínimo, por ejemplo, 10 %): inversiones en I+D, adopción de tecnologías avanzadas, digitalización - Criterio de seguridad (peso mínimo, p. ej., 10 %): normas de seguridad de los productos/servicios, cumplimiento de las normas de seguridad informática, certificaciones de seguridad - Criterio de origen y contenido europeo (peso mínimo, por ejemplo, 15 %): según los parámetros definidos en el artículo 85 bis - Precio (peso máximo 20 %)	Disposición modificada
70 (ciclo de vida)	Hacer obligatorio el cálculo de los costes del ciclo de vida para todos los contratos de suministro y obras por encima del umbral	Disposición modificada
85 (Ofertas que contengan productos originarios de terceros países)	Prever el rechazo automático de las ofertas en las que más del 40 % del valor de los productos (determinado según el código aduanero) sea originario de terceros países no vinculados por los acuerdos a que se refiere el artículo 25.	Disposición modificada

	Prever la reducción del porcentaje al 25 % para: - Contratos relacionados con infraestructuras críticas - Sectores estratégicos (defensa, energía, telecomunicaciones, salud, transporte) - Tecnologías sensibles Exigir a los licitadores que presenten, bajo pena de exclusión, una certificación del origen de los productos y de la cadena de suministro, verificable y acompañada de una declaración con responsabilidad penal.	
85-bis (Preferencia por productos, servicios y operadores económicos europeos)	Prever que los poderes adjudicadores otorguen en los criterios de adjudicación una puntuación adicional a los operadores económicos y a las ofertas que cumplan requisitos acumulativos de «contenido europeo», tales como: a) Requisitos relativos al operador económico: - Sede social y dirección efectiva en la UE o el EEE - Al menos el 70 % de los empleados dedicados a la producción/prestación del servicio deben estar ubicados en la UE o el EEE - Al menos el 60 % del capital social en manos de entidades de la UE/EEE b) Requisitos relativos a los productos/servicios: - Al menos el 60 % del valor añadido generado en la UE o el EEE - Al menos el 70 % de los componentes y materias primas críticos proceden de proveedores de la UE/EEE - Transformación sustancial realizada en la UE o el EEE (determinada según el código aduanero de la Unión) La puntuación de bonificación podría graduarse de la siguiente manera: - Cumplimiento completo de todos los requisitos: +15 % de la puntuación total - Cumplimiento de 75-99 % de los requisitos: +10 % de la puntuación total - Cumplimiento del 60-74 % de los requisitos: +5 % de la puntuación total Prever que los operadores económicos presenten una certificación verificable que acredite el cumplimiento de los requisitos, expedida por organismos acreditados o	Nueva disposición

	acompañada de una declaración sustitutiva con responsabilidad penal. Atribuir a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados para especificar las modalidades de cálculo del valor añadido europeo y actualizar la lista de materiales y componentes críticos.	
86.3 bis (Relaciones con terceros países)	Prever que, en caso de que la Comisión compruebe que un tercer país niega el acceso efectivo de los operadores de la UE a sus contratos públicos, aplica medidas discriminatorias o no garantiza la reciprocidad sustancial, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopte medidas de suspensión inmediata del acceso de los operadores económicos de dicho país a los procedimientos de la Unión, hasta que se restablezcan condiciones equitativas.	Integración
DIRECTIVA 2014/25/UE		
36 (Principios de adjudicación)	Transformar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales de una condición de ejecución a un requisito de admisibilidad vinculante Establecer que los poderes adjudicadores evalúen obligatoriamente, en todos los procedimientos de adjudicación, los impactos medioambientales, sociales y sobre la resiliencia de las cadenas de suministro.	Disposición modificada
36 bis (Condiciones relativas a los acuerdos internacionales)	Prever la exclusión automática de la participación en los procedimientos de contratación de los operadores económicos: a) cuya sede social, dirección efectiva o centro de actividad principal se encuentre en terceros países que no hayan celebrado con la Unión: - Un acuerdo en el marco del Espacio Económico Europeo (EEE), o - El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, o - Un acuerdo de libre comercio (ALC) que incluya disposiciones sobre contratación pública que garanticen un acceso recíproco y efectivo, o - Otros acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales en materia de contratación pública aprobados por el Consejo b) Que tengan la intención de suministrar productos o servicios originarios en más del 40 % (en valor) de terceros países no vinculados por los acuerdos mencionados en la letra a)	Nueva disposición

	Prever que la exclusión se aplique independientemente de que el operador económico tenga una filial, sucursal o representación en la Unión. Prever una excepción excepcional por la que la exclusión no se aplique únicamente cuando: - No haya ofertas admisibles de operadores de la UE/EEE/países con acuerdo, y - La administración adjudicadora demuestre la imposibilidad de satisfacer las necesidades con operadores admisibles, y - La participación del operador de un tercer país esté autorizada por la Comisión tras evaluar el interés estratégico de la Unión Confiar a la Comisión la tarea de publicar y actualizar semestralmente la lista de terceros países con los que existen acuerdos que garantizan un acceso recíproco y efectivo.	
80 (Motivos de exclusión)	Prever que los poderes adjudicadores puedan excluir de la participación a los operadores económicos que hayan infringido de forma grave o reiterada las obligaciones en materia de sostenibilidad medioambiental, certificadas por las autoridades competentes, o que no respeten las normas mínimas de resiliencia de la cadena de suministro definidas por la Comisión, o que hayan cometido infracciones graves en materia de seguridad en el trabajo con consecuencias graves.	Disposición modificada
82 (Criterios de adjudicación)	Prever que los poderes adjudicadores adjudiquen los contratos basándose en el criterio obligatorio de la oferta económicamente más ventajosa, suprimiendo el criterio del precio más bajo. Prever que la oferta económicamente más ventajosa se evalúe sobre la base de la mejor relación calidad/precio, teniendo en cuenta: - Criterios medioambientales (ponderación mínima, por ejemplo, 20 %): impacto en el ciclo de vida, huella de carbono, economía circular, uso de materiales reciclados - Criterios sociales (peso mínimo, por ejemplo, 15 %): respeto de los derechos de los trabajadores a lo largo de toda la cadena de	Disposición modificada

	suministro, cláusulas de inserción laboral, igualdad de género - Criterios de resiliencia (peso mínimo, por ejemplo, 10 %): diversificación de fuentes de abastecimiento, capacidad de respuesta ante crisis, trazabilidad de la cadena de suministro - Criterios de innovación (peso mínimo, p. ej., 10 %): inversiones en I+D, adopción de tecnologías avanzadas, digitalización	
83 (Ciclo de vida)	Hacer obligatorio el cálculo de los costes del ciclo de vida para todos los contratos de suministro y obras por encima del umbral.	Disposición modificada
85 (Ofertas que contengan productos originarios de terceros países)	Prever el rechazo automático de las ofertas en las que más del 40 % del valor de los productos (determinado según el código aduanero) sea originario de terceros países no vinculados por los acuerdos a que se refiere el artículo 25. Prever la reducción del porcentaje al 25 % para: - Contratos relacionados con infraestructuras críticas - Sectores estratégicos (defensa, energía, telecomunicaciones, salud, transporte) - Tecnologías sensibles Exigir a los licitadores que presenten, bajo pena de exclusión, una certificación del origen de los productos y de la cadena de suministro, verificable y acompañada de una declaración con responsabilidad penal	Disposición modificada
85-bis (Criterios Made en Europe)	Prever que los poderes adjudicadores otorguen en los criterios de adjudicación una puntuación adicional a los operadores económicos y a las ofertas que cumplan requisitos acumulativos de «contenido europeo», tales como: a) Requisitos relativos al operador económico: - Sede social y dirección efectiva en la UE o elEEE - Al menos el 70 % de los empleados dedicados a la producción/prestación del servicio ubicados en la UE o elEEE - Al menos el 60 % del capital social en manos de entidades de la UE/EEE b) Requisitos relativos a los productos/servicios: - Al menos el 60 % del valor añadido generado en la UE o elEEE	Nueva disposición

	- Componentes y materias primas críticas procedentes, como mínimo, en un 70 % de proveedores de la UE/EEE - Transformación sustancial realizada en la UE o el EEE (determinada según el código aduanero de la Unión) La puntuación de bonificación podría graduarse de la siguiente manera: - Cumplimiento completo de todos los requisitos: +15 % de la puntuación total - Cumplimiento e e del 75-99 % de los requisitos: +10 % de la puntuación total - Cumplimiento del 60-74 % de los requisitos: +5 % de la puntuación total Prever que los operadores económicos presenten una certificación verificable que acredite el cumplimiento de los requisitos, expedida por organismos acreditados o acompañada de una declaración sustitutiva con responsabilidad penal. Atribuir a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados para especificar las modalidades de cálculo del valor añadido europeo y actualizar la lista de materiales y componentes críticos.	
86.3 bis (Relaciones con terceros países)	Prever que, en caso de que la Comisión compruebe que un tercer país niega el acceso efectivo de los operadores de la UE a sus contratos públicos, aplica medidas discriminatorias o no garantiza la reciprocidad sustancial, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adopte medidas de suspensión inmediata del acceso de los operadores económicos de dicho país a los procedimientos de la Unión, hasta que se restablezcan condiciones equitativas.	Integración
DIRECTIVA 2014/23/UE		
25 bis (Exclusión de concesionarios de terceros países)	Prever que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras excluyan de la participación en los procedimientos de adjudicación de concesiones a los candidatos o licitadores cuyo domicilio social o centro de actividad principal se encuentre en terceros países no vinculados por los acuerdos mencionados en el artículo 25 de la Directiva 2014/24/UE. Aplicar la exclusión también cuando el concesionario propuesto tenga intención avvalersi de subfornitori o	Nueva disposición

	subcontratistas de terceros países por más del 30 % del valor de la concesión. Derogar solo en casos excepcionales debidamente justificados y previa autorización de la Comisión	
30 (Principios de adjudicación de concesiones)	Prever que, en la ejecución de los contratos de concesión, los concesionarios deben cumplir normas tales como: - Normas medioambientales certificadas (ISO 14001 o equivalentes) - Normas sociales verificables a lo largo de toda la cadena de suministro - Requisitos mínimos de resiliencia de la cadena de suministro - Normas de seguridad definidas por la normativa sectorial	Disposición modificada
41 (Criterios de adjudicación)	Prever que las concesiones se adjudiquen sobre la base de criterios de adjudicación que incluyan: - Criterios ambientales (por ejemplo, peso mínimo global del 30 %) - Criterios sociales (por ejemplo, peso mínimo del 20 %) - Criterios de resiliencia y seguridad (por ejemplo, peso mínimo del 15 %) - Criterios de innovación (por ejemplo, peso mínimo del 10 %) - Criterios de contenido europeo (por ejemplo, peso mínimo del 15 %) según los parámetros del artículo 41 bis - Aspectos económicos y financieros (por ejemplo, ponderación máximo del 10 %)	Disposición modificada
41-bis (Preferencia por concesionarios y contenido europeo)	Prever que los poderes adjudicadores otorguen en los criterios de adjudicación una puntuación adicional a los operadores económicos y a las ofertas que cumplan requisitos acumulativos de «contenido europeo», tales como: a) Requisitos relativos al operador económico: - Sede social y dirección efectiva en la UE o el EEE - Al menos el 70 % de los empleados dedicados a la producción/prestación del servicio deben estar ubicados en la UE o el EEE - Al menos el 60 % del capital social en manos de entidades de la UE/EEE b) Requisitos relativos a los productos/servicios: - Al menos el 60 % del valor añadido generado en la UE o el EEE	Nueva disposición

	- Componentes y materias primas críticas procedentes, como mínimo, en un 70 % de proveedores de la UE/EEE - Transformación sustancial realizada en la UE o el EEE (determinada según el código aduanero de la Unión) La puntuación de bonificación podría graduarse de la siguiente manera: - Cumplimiento completo de todos los requisitos: +15 % de la puntuación total - Cumplimiento e e del 75-99 % de los requisitos: +10 % de la puntuación total - Cumplimiento del 60-74 % de los requisitos: +5 % de la puntuación total Prever que los operadores económicos presenten una certificación verificable que acredite el cumplimiento de los requisitos, expedida por organismos acreditados o acompañada de una declaración sustitutiva con responsabilidad penal. Atribuir a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados para especificar las modalidades de cálculo del valor añadido europeo y actualizar la lista de materiales y componentes críticos.	
Adopción de un nuevo reglamento ejecutivo de la Comisión	REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN, que establece los criterios para determinar el contenido europeo en la contratación pública. El reglamento debería regular: 1 el cálculo del valor añadido europeo 2 los materiales y componentes críticos 3 la certificación del contenido europeo 4 las verificaciones y controles	Nueva disposición
Adopción de directrices	Directrices interpretativas para los poderes adjudicadores	Nueva disposición

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 7, Área de intervención: Contratación pública ecológica, social y de innovación - BPQR

Extracto del cuestionario:

«La reforma de la contratación pública de 2014 tenía por objeto fomentar la adopción de criterios ecológicos, sociales y de innovación en la contratación pública, respaldando los objetivos políticos más amplios de la UE. Los compradores públicos pueden decidir introducir estos criterios de calidad (ecológicos, sociales, de innovación) en diferentes fases del proceso de contratación y a través de diferentes medios (por ejemplo, mediante criterios de adjudicación o especificaciones técnicas). Sin embargo, la evaluación concluyó que los compradores públicos no hacen un uso sistemático de estas posibilidades».

Tema: Mejor relación calidad-precio e

Contexto en el que se articula la propuesta

Las tres directivas publicadas el 28 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea (L 94/65) reforman el sector de la contratación pública y las concesiones: la Directiva 2014/25/UE sobre la contratación en los sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales), la Directiva 2014/24/UE sobre la contratación pública en los sectores ordinarios y la Directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión. En particular, la Directiva 2014/23/UE (Concesiones) establece normas para la adjudicación de contratos de concesión con un valor igual o superior a un umbral determinado, y se aplica tanto a las concesiones de obras como a las de servicios. Promueve la eficiencia del gasto público, facilita la igualdad de acceso y la participación equitativa de las pymes y fomenta la consecución de objetivos sostenibles de las políticas públicas. Por otra parte, la Directiva 2014/24/UE (Sectores ordinarios) establece normas sobre los procedimientos de contratación pública por parte de los poderes adjudicadores, exigiendo el respeto de los principios del TFUE, como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, así como los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Por último, la Directiva 2014/25/UE (sectores especiales) regula los procedimientos de contratación pública de los organismos prestadores de servicios en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, derogando la Directiva 2004/17/CE. Los organismos adjudicadores de estos sectores están sujetos a normas de procedimiento específicas, pero con mayor flexibilidad que los sectores ordinarios.

En la perspectiva particular de la presente propuesta, cabe destacar que en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE se establece una norma de indudable importancia, que obliga a los Estados miembros a garantizar que los operadores económicos, en la ejecución de los contratos, cumplan obligatoriamente las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral establecidas por el Derecho de la Unión, el Derecho nacional y los convenios internacionales enumerados en el anexo X. Disposiciones similares figuran en los artículos 36 y 30 de las Directivas 2014/25/UE y 2014/23/UE. Esta obligación no es una mera recomendación, sino una obligación jurídica verificable en todas las fases del procedimiento: desde la selección de los candidatos hasta la exclusión por infracciones, pasando por el control de las ofertas anormalmente bajas. Además, el artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE redefine radicalmente los criterios de adjudicación, superando la lógica del precio más bajo en favor de la oferta económicamente más ventajosa basada en la mejor relación calidad-precio. La calidad puede incluir expresamente aspectos cualitativos, medioambientales y sociales, lo que permite a las administraciones valorar elementos como la eficiencia energética, el impacto medioambiental, las condiciones de trabajo en la cadena de suministro, la accesibilidad para las personas con discapacidad y la innovación tecnológica. Los criterios deben ser objetivos, verificables y estar relacionados con el objeto del contrato. En el ámbito medioambiental, cabe destacar la introducción del cálculo de los costes del ciclo de vida en el artículo 68. Las administraciones pueden evaluar no solo el precio de compra, sino el conjunto de los costes incurridos durante todo el ciclo de vida del producto, servicio o trabajo: costes de adquisición, uso, mantenimiento y eliminación final. El método también puede incluir los costes relacionados con las externalidades medioambientales, como las emisiones de gases de efecto invernadero y las sustancias contaminantes, siempre que su valor monetario sea determinable y verificable. Este enfoque de cálculo del coste del ciclo de vida favorece soluciones sostenibles que, aunque inicialmente cuestan más, resultan económicamente ventajosas a largo plazo. El artículo 70 sobre especificaciones técnicas permite a las administraciones definir las características medioambientales y sociales de los productos solicitados, haciendo referencia a las etiquetas ecológicas (Ecolabel UE o equivalentes) y a las normas de eficiencia energética, economía circular y accesibilidad. Las especificaciones pueden referirse al proceso.

productivo, siempre que esté relacionado con el objeto del contrato. Para estimular la innovación, el artículo 31 introduce la asociación para la innovación, un nuevo procedimiento que permite a las administraciones desarrollar conjuntamente con los operadores económicos productos, servicios u obras innovadores que aún no están disponibles en el mercado, para luego adquirirlos. La asociación se articula en fases sucesivas de investigación y desarrollo, con objetivos intermedios y adjudicación final basada en la mejor relación calidad-precio. En el ámbito social, por su parte, el artículo 20 prevé contratos reservados a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o en situación de desventaja, mientras que el artículo 77 permite reservar a las pymes la participación en procedimientos específicos.

Por último, cabe destacar que, en el contexto de referencia, la «oferta económicamente más ventajosa» (MEAT) solo puede determinarse sobre la base del precio o la rentabilidad, o bien puede incluir consideraciones relativas a la calidad utilizando la mejor relación calidad-precio (BPQR).

El objetivo general de la intervención de 2014 es promover el uso estratégico de la contratación pública para alcanzar objetivos de sostenibilidad, luchar contra el cambio climático, proteger el medio ambiente, mejorar las condiciones sociales y laborales, estimular la innovación y fomentar la inclusión social. La Comisión ha subrayado que la contratación pública ecológica, social e innovadora constituye una herramienta esencial para modernizar la economía europea y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Propuesta

¿Debería la legislación de la UE obligar a los compradores públicos a incluir requisitos mínimos de calidad en **las especificaciones técnicas**, sujetos a un mecanismo de conformidad o explicación?

1. **SÍ [OPCIÓN SELECCIONADA]**
2. No

¿Es conveniente introducir cambios en la práctica actual relativa a **los criterios de adjudicación** de contratos basados en la «oferta económicamente más ventajosa» (MEAT)?

1. **SÍ [OPCIÓN SELECCIONADA]**
2. No

¿Está de acuerdo con alguna de las siguientes afirmaciones? Seleccione todas las respuestas pertinentes:

1. La legislación de la UE debería obligar a los compradores públicos a aplicar la mejor relación calidad-precio (BPQR) como criterio estándar para la adjudicación de contratos, sujeto a un mecanismo de conformidad o explicación.
2. **El Derecho de la UE debería fijar una ponderación mínima obligatoria (cuota) para los criterios de calidad en la aplicación de la RPCM. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
3. Los Estados miembros deberían estar obligados a fijar objetivos nacionales para la adjudicación de contratos públicos basados en el BPQR y a aplicar los planes de acción y las medidas de apoyo correspondientes.

¿En qué medida considera probable que se produzcan los siguientes resultados si el futuro marco legislativo general incentivara el BPQR?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Mejora de las condiciones de trabajo		X			
Mayor seguridad del suministro		X			
Aumento de los costes administrativos para los compradores públicos (verificación del cumplimiento de las condiciones)		X			
Mayor relocalización, reindustrialización de la UE, mayor inversión extranjera directa en la UE	X				
Mejor calidad de los productos /servicios/trabajos	X				
Impulso a la innovación en la UE	X				
Mayor esfuerzo por parte de los licitadores para adaptar sus cadenas de suministro con el fin de poder presentar ofertas	X				
Mayores posibilidades de adjudicación para las empresas de la UE	X				
Reducción del número de ofertas recibidas.		X			
Precio más elevado de los bienes/servicios /obras adquiridos		X			
Alcance de los objetivos estratégicos (por ejemplo, medioambientales, sociales, de innovación)	X				
Reducción de litigios			X		

Mayor acceso a los contratos transfronterizos (en particular para las pymes)		X			
Costes más elevados para los licitadores de la UE (elementos medioambientales /sociales)		X			

Ficha de información detallada de la propuesta de la

[Nota metodológica](#)

Partiendo de un análisis exhaustivo y sintético del panorama normativo actual, se han identificado soluciones concretas que, al referirse a aspectos específicos, podrían contribuir a crear un marco normativo funcional para garantizar la mayor eficiencia de los procesos productivos y la prestación de servicios en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

[Contexto](#)

El impacto actual de las tres directivas de 2014 sobre la contratación pública presenta resultados parciales y desiguales con respecto a los objetivos declarados.

La aplicación práctica de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y los aspectos sociales sigue siendo desigual entre los Estados miembros. Las cláusulas sociales, aunque previstas en la normativa, tienen efectos limitados sobre la estabilidad del empleo y las condiciones a lo largo de las cadenas de suministro globales. La verificación de las ofertas anormalmente bajas (art. 69 de la Directiva 2014/24/UE) para prevenir abusos de los derechos de los trabajadores rara vez se aplica de manera eficaz.

Por lo tanto, el impulso a la innovación es inferior a lo esperado. El fomento de la subdivisión en lotes (art. 46 de la Directiva 2014/24/UE) y la simplificación documental mediante el Documento Único Europeo de Licitación (art. 59) han favorecido a las pymes, que se adjudican el 71 % de los contratos. Sin embargo, persisten los obstáculos burocráticos y la participación transfronteriza sigue siendo limitada. Es preocupante la disminución del número medio de ofertas por licitación, lo que indica una reducción de la competencia en lugar de su refuerzo. Los artículos 85 y 86 de las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre las ofertas que contienen productos de terceros países son facultativos y rara vez se aplican, por lo que no tienen efectos significativos en la seguridad del suministro ni incentivan la relocalización o la reindustrialización. La ausencia de medidas vinculantes limita el uso estratégico de la contratación pública para aumentar la inversión extranjera directa en la UE o acortar las cadenas de suministro. La contratación pública ecológica avanza de forma desigual y la huella de carbono de la contratación pública no se ha reducido significativamente a escala sistémica. Las cadenas de suministro no se han acortado.

Las directivas, con un total de 476 artículos y 907 páginas, generan una carga administrativa considerable tanto para los poderes adjudicadores, que deben verificar el cumplimiento de las condiciones, como para los licitadores, que deben adaptar sus cadenas de suministro y elaborar la documentación. Esto desalienta la participación, especialmente de los operadores transfronterizos. La integración de criterios medioambientales y sociales puede suponer un aumento del precio de los bienes y servicios adquiridos, pero los datos disponibles no confirman que se hayan producido aumentos significativos. El nivel de litigios no ha disminuido, sino que, por el contrario, la fragmentación en la interpretación de las directivas entre los Estados miembros genera incertidumbre jurídica.

Las incertidumbres en la aplicación de las disposiciones relativas a terceros países (artículos 85 y 86) hacen que las empresas europeas no hayan visto aumentar significativamente sus posibilidades de adjudicación en comparación con sus competidores no europeos. Los esfuerzos de las empresas de la UE por adaptar las cadenas de suministro a los criterios medioambientales y sociales no se han visto recompensados con una ventaja competitiva tangible.

En resumen, las directivas han creado un marco procedimental armonizado, pero no han logrado plenamente los objetivos estratégicos de mayor competencia, integración efectiva de criterios medioambientales y sociales, resiliencia de las cadenas de suministro y simplificación administrativa.

Datos que respaldan la interpretación

La adopción de criterios ecológicos, sociales y de innovación en la contratación pública puede representar un factor de crecimiento para la industria europea y de mejora de la calidad de los suministros europeos. Tras la primera aplicación de la normativa europea de promoción de dichos criterios en el ámbito de la contratación pública, que ha dado resultados insatisfactorios, parece esencial hacer obligatorios dichos criterios en los procedimientos individuales, graduando la intensidad de las obligaciones y los niveles que deben alcanzarse.

Objetivos previstos

Las modificaciones propuestas a las tres directivas sobre contratación pública tienen por objeto transformar el gasto público europeo de un mero instrumento de aprovisionamiento a una potente palanca estratégica para la consecución de los objetivos del Pacto Verde, del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de la competitividad innovadora de la Unión.

El objetivo principal es garantizar la integración efectiva de criterios medioambientales, sociales y de innovación en todos los procedimientos de contratación pública, superando la actual aplicación facultativa y heterogénea. Al hacer obligatorios los pesos mínimos para los criterios ESG (30 % medioambientales, 15 % sociales, 10 % de innovación) y abolir el criterio del precio más bajo, se acelera la transición ecológica hacia la neutralidad climática, valorizando las soluciones de bajo impacto medioambiental, la economía circular y la reducción de emisiones a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos.

En el plano social, las propuestas pretenden combatir el dumping garantizando normas vinculantes en materia de derechos de los trabajadores, condiciones dignas y seguridad a lo largo de toda la cadena de suministro. La inclusión obligatoria de cláusulas sociales protege el empleo cualificado, promueve la inclusión de los colectivos desfavorecidos y refuerza la cohesión territorial, transformando cada contrato público en una oportunidad de crecimiento social equitativo.

La innovación se convierte en una prioridad estratégica al destinar al menos el 3 % de los contratos públicos a soluciones tecnológicamente avanzadas. Esto estimula las inversiones en investigación, digitalización y competitividad de las empresas europeas, en particular las pymes, reforzando la soberanía tecnológica de la UE en sectores críticos.

Las propuestas también abordan el obstáculo de la complejidad administrativa mediante la creación de una base de datos europea con criterios estandarizados, metodologías simplificadas y formación obligatoria, lo que reduce las cargas burocráticas y los litigios. Un sistema de controles independientes y sanciones eficaces garantiza la aplicación efectiva, mientras que los incentivos financieros europeos cofinancian los mayores costes iniciales de los contratos públicos sostenibles.

Se espera una reducción sustancial de las emisiones relacionadas con la contratación pública, la creación de numerosos puestos de trabajo cualificados, la aceleración de la innovación tecnológica y la mejora de la calidad general de los bienes y servicios públicos. Las administraciones virtuosas reciben apoyo técnico y financiero, mientras que las infracciones conllevan la exclusión automática.

El objetivo general es convertir cada euro de gasto público en una inversión estratégica para una Europa más verde, justa, innovadora y resiliente, garantizando que la sostenibilidad medioambiental, la equidad social y el progreso tecnológico no sean opciones, sino imperativos vinculantes para todos los operadores que acceden al mercado público europeo.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
DIRECTIVA 2014/24/UE		
18.2 (Principios de adjudicación)	Prever que los Estados miembros adopten las medidas adecuadas para garantizar que, en la ejecución de las	Disposición modificada

	contratos públicos, los operadores económicos cumplan obligatoriamente las obligaciones aplicables en materia de derecho medioambiental, social y laboral. Los poderes adjudicadores deberían poder verificar dicho cumplimiento mediante controles documentales e inspecciones por muestreo de al menos el 30 % de los contratos adjudicados.	
18.2 bis (Principios de adjudicación)	Prever que los poderes adjudicadores integren en todos los procedimientos de adjudicación por encima del umbral criterios relativos a: - Impacto medioambiental y climático - Condiciones de trabajo en la cadena de suministro - Innovación tecnológica u organizativa Solo se podrá hacer excepción a estos criterios en el caso de contratos de valor especialmente reducido o en situaciones de urgencia debidamente justificadas.	Nueva disposición
18 bis (Cláusulas de ejecución de carácter social)	Prever que los poderes adjudicadores incluyan en los pliegos de condiciones cláusulas de ejecución que garanticen: - Aplicación de los convenios colectivos pertinentes - Salarios no inferiores a los mínimos contractuales del país de ejecución - Cumplimiento de los horarios de trabajo y las normas de seguridad - Prohibición de la subcontratación en cadena más allá del segundo nivel - Trazabilidad de la cadena de subcontratación con identificación de las partes implicadas En el caso de los contratos de servicios con gran intensidad de mano de obra (limpieza, vigilancia, restauración, asistencia), las cláusulas deben prever: -Incorporación laboral de al menos el 5 % de personas pertenecientes a categorías desfavorecidas -Formación profesional del personal -Estabilización laboral del personal anteriormente empleado El incumplimiento de las cláusulas sociales debería dar lugar a la rescisión del contrato y a la exclusión de los procedimientos durante un período determinado, por ejemplo, tres años.	Nueva disposición

31-bis (Incentivos a la innovación)	Obligar a los Estados miembros a garantizar que al menos el 3 % del valor total de los contratos públicos anuales se destine a contratos de productos, servicios u obras innovadores. A tal fin, los poderes adjudicadores podrán utilizar: -La asociación para la innovación (art. 31) -Contratos precomerciales -Procedimientos competitivos con negociación (art. 29) para soluciones innovadoras Prever que la Comisión preste apoyo técnico y financiero para la formación del personal de los poderes adjudicadores en materia de contratos de innovación.	Nueva disposición
57.4-ter (Motivos de exclusión)	Prever que las administraciones adjudicadoras excluyan de la participación en el procedimiento de contratación a un operador económico cuando se compruebe que: a) Ha cometido, en los últimos cinco años, infracciones graves y probadas en materia de: -Derechos de los trabajadores y seguridad en el trabajo -Normativa medioambiental (contaminación, gestión de residuos, emisiones) -Convenios colectivos aplicables b) No cumple las normas mínimas certificadas en materia medioambiental (ISO 14001 o equivalente) para contratos por encima del umbral en sectores con alto impacto medioambiental c) Ha sido objeto de sanciones administrativas definitivas por infracciones en materia social o medioambiental superiores a un valor establecido por la Comisión mediante actos delegados	Nueva disposición
67.1 (Criterios de adjudicación)	Prever que los poderes adjudicadores adjudiquen los contratos basándose en el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, suprimiendo el criterio del precio más bajo.	Disposición modificada
67.2 (Criterios de adjudicación)	Prever que la oferta económicamente más ventajosa se determine sobre la base de la mejor relación calidad-precio, evaluada en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores relacionados con el objeto del contrato, atribuyendo, por ejemplo:	Disposición modificada

	-Peso mínimo del 30 % en los criterios medioambientales para los contratos públicos en sectores de alto impacto (energía, transporte, construcción, suministros). -Ponderación mínima del 20 % de los criterios medioambientales para otros sectores. -Ponderación mínima del 15 % para los criterios sociales en todos los sectores. -Ponderación mínima del 10 % a los criterios de innovación para los contratos tecnológicamente relevantes -Ponderación máxima del 35 % al criterio del precio. Los criterios medioambientales deberían incluir obligatoriamente: emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética, uso de materiales reciclados o renovables, impacto en el ciclo de vida. Los criterios sociales deben incluir obligatoriamente: respeto de los derechos laborales, igualdad de género, integración de colectivos desfavorecidos, formación profesional. Los criterios de innovación deberían evaluar: soluciones tecnológicas avanzadas, digitalización, inversiones en I+D, mejora de la eficiencia operativa.	
67-bis (Base de datos europea de criterios ESG)	Prever que la Comisión cree y mantenga una Base de Datos Europea de Contratación Pública Sostenible (ESGPD) que contenga: -Criterios medioambientales, sociales y de innovación estandarizados por categoría de productos -Metodologías de cálculo simplificadas -Ejemplos de licitaciones y pliegos de condiciones modelo -Cláusulas contractuales tipo Prever que los poderes adjudicadores utilicen los criterios estandarizados de la base de datos, que garantizan automáticamente el cumplimiento de las directivas y reducen los riesgos de litigios. Prever que la Comisión imparta formación obligatoria al personal de los poderes adjudicadores a través de plataformas de aprendizaje electrónico gratuitas.	Nueva disposición
67-ter (Premios e incentivos)	Prever que la Comisión cree un Fondo Europeo para la Contratación Pública Sostenible con una dotación adecuada (por ejemplo, 500 millones de euros anuales) para:	Nueva disposición

	-Cofinanciar los mayores costes iniciales de los contratos ecológicos e innovadores (hasta el 20 % de la diferencia de precio). -Premiar a las administraciones que superen los objetivos mínimos de sostenibilidad -Financiar proyectos piloto de contratación pública innovadora Prever que los poderes adjudicadores que destinen más del 50 % del valor de los contratos a criterios ESG especialmente ambiciosos tengan acceso a: -Cofinanciación europea prioritaria -Procedimientos simplificados -Asistencia técnica de la Comisión	
68.1 (Costes del ciclo de vida)	Prever que, para todos los contratos de suministro y obras cuyo valor supere los umbrales establecidos en el artículo 4, los poderes adjudicadores calculen los costes del ciclo de vida incluyendo: -Costes soportados por la administración: adquisición, uso, mantenimiento, eliminación -Costes medioambientales: emisiones de gases de efecto invernadero, otras emisiones contaminantes, consumo de recursos Prever que la Comisión adopte actos delegados que definan metodologías de cálculo normalizadas por categorías de productos.	Disposición modificada
70.1 (Especificaciones técnicas)	Prever que, para los contratos públicos en sectores con un alto impacto medioambiental, las especificaciones técnicas incluyan requisitos medioambientales basados en: -Etiquetas ecológicas europeas (Ecolabel UE) -Normas de eficiencia energética (Energy Star, clasificaciones energéticas de la UE) -Criterios de economía circular -Porcentajes mínimos de contenido reciclado Prever que la Comisión publique y actualice anualmente los Criterios Ambientales Mínimos (GPP - Green Public Procurement) para las principales categorías de productos, cuya aplicación será obligatoria para los poderes adjudicadores	Integración
83-bis (Sistema de control y sanciones)	Prever que los Estados miembros establezcan autoridades de control independientes con competencias específicas para verificar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y de innovación en la contratación pública.	Nueva disposición

	Las autoridades realizarán controles aleatorios de al menos el 10 % de los contratos adjudicados anualmente, dando prioridad a: -Sectores con alto impacto medioambiental -Contratos de alto valor -Operadores económicos sancionados anteriormente Las declaraciones falsas o las infracciones comprobadas deben dar lugar a: -Exclusión automática de los procedimientos de licitación durante 3-5 años -Sanciones pecuniarias de hasta el 10 % del valor del contrato -Rescisión del contrato en vigor -Publicación en el sistema europeo de contratación pública electrónica Los Estados miembros deben enviar anualmente a la Comisión estadísticas detalladas sobre la aplicación de los criterios ESG y los controles realizados	
DIRECTIVA 2014/25/UE		
36 (principios)	Prever que los Estados miembros adopten las medidas adecuadas para garantizar que, en la ejecución de los contratos públicos, los operadores económicos respeten obligatoriamente las obligaciones aplicables en materia de derecho medioambiental, social y laboral. Los poderes adjudicadores deberían poder verificar dicho cumplimiento mediante controles documentales e inspecciones por muestreo de al menos el 30 % de los contratos adjudicados. Prever que los poderes adjudicadores incorporen en todos los procedimientos de adjudicación por encima del umbral criterios relativos a: - Impacto medioambiental y climático - Condiciones laborales en la cadena de suministro - Innovación tecnológica u organizativa Solo se podrá hacer excepción a estos criterios en el caso de contratos de valor especialmente reducido o en situaciones de urgencia debidamente justificadas.	Disposición modificada y completada
36 bis (cláusulas sociales)	Prever que los poderes adjudicadores incluyan en los pliegos de condiciones cláusulas de ejecución que garanticen: a) La aplicación de los convenios colectivos pertinentes	Nueva disposición

	b) Salarios no inferiores a los mínimos contractuales del país de ejecución c) Cumplimiento de los horarios de trabajo y las normas de seguridad d) Prohibición de la subcontratación en cascada más allá del segundo nivel e) Trazabilidad de la cadena de subcontratación con identificación de las partes implicadas En el caso de los contratos de servicios con alta intensidad de mano de obra (limpieza, vigilancia, restauración, asistencia), las cláusulas deben prever: -Incorporación laboral de al menos el 5 % de personas pertenecientes a categorías desfavorecidas -Formación profesional del personal -Estabilización laboral del personal anteriormente empleado El incumplimiento de las cláusulas sociales debería dar lugar a la rescisión del contrato y a la exclusión de los procedimientos durante un período determinado, por ejemplo, tres años.	
80 (exclusiones)	Prever que los poderes adjudicadores excluyan de la participación en el procedimiento de contratación a un operador económico cuando se compruebe que: a) Ha cometido, en los últimos 5 años, infracciones graves y probadas en materia de: -Derechos de los trabajadores y seguridad en el trabajo -Normativa medioambiental (contaminación, gestión de residuos, emisiones) -Convenios colectivos aplicables b) No cumple las normas mínimas certificadas en materia medioambiental (ISO 14001 o equivalente) para contratos por encima del umbral en sectores con alto impacto medioambiental c) Ha sido objeto de sanciones administrativas definitivas por infracciones en materia social o medioambiental superiores a un valor establecido por la Comisión mediante actos delegados	Integración
82 (criterios)	Prever que las administraciones adjudicadoras procedan a la adjudicación de los contratos basándose en el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, suprimiendo el criterio del precio más bajo.	Disposición modificada

	Prever que la oferta económicamente más ventajosa se determine sobre la base de la mejor relación calidad-precio, evaluada en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores relacionados con el objeto del contrato, atribuyendo, por ejemplo: -Peso mínimo del 30 % en los criterios medioambientales para los contratos públicos en sectores de alto impacto (energía, transporte, construcción, suministros). -Ponderación mínima del 20 % de los criterios medioambientales para otros sectores. -Ponderación mínima del 15 % para los criterios sociales en todos los sectores. -Ponderación mínima del 10 % a los criterios de innovación para los contratos tecnológicamente relevantes -Ponderación máxima del 35 % al criterio del precio. Los criterios medioambientales deberían incluir obligatoriamente: emisiones de gases de efecto invernadero, eficiencia energética, uso de materiales reciclados o renovables, impacto en el ciclo de vida. Los criterios sociales deben incluir obligatoriamente: respeto de los derechos laborales, igualdad de género, integración de colectivos desfavorecidos y formación profesional. Los criterios de innovación deberían evaluar: soluciones tecnológicas avanzadas, digitalización, inversiones en I+D, mejora de la eficiencia operativa.	
83 (ciclo de vida)	Hacer obligatorio el cálculo del ciclo de vida	Integración
87 (especificaciones técnicas)	Prever que, para los contratos públicos en sectores con un alto impacto medioambiental, las especificaciones técnicas incluyan requisitos medioambientales basados en: -Etiquetas ecológicas europeas (Ecolabel UE) -Normas de eficiencia energética (Energy Star, clasificaciones energéticas de la UE) -Criterios de economía circular -Porcentajes mínimos de contenido reciclado Prever que la Comisión publique y actualice anualmente los Criterios Ambientales Mínimos (GPP - Green Public Procurement) para las principales categorías de productos, cuya aplicación sea obligatoria para las administraciones adjudicadoras.	Integración

DIRECTIVA 2014/23/UE		
30.3 (Principios)	Prever que, en la ejecución de los contratos de concesión, los concesionarios respeten y demuestren mediante certificaciones verificables: -Normas medioambientales (ISO 14001 o equivalente) - Normas sociales (SA 8000 o equivalente) con verificación a lo largo de toda la cadena de suministro. -Objetivos de reducción de emisiones de CO2 cuantificados en la convocatoria -Porcentajes mínimos de uso de energías renovables -Cuotas de contratación de trabajadores de categorías protegidas	Disposición modificada
30-bis (Seguimiento de los compromisos medioambientales, sociales y de innovación)	Prever que las administraciones adjudicadoras y los organismos adjudicadores establezcan sistemas de seguimiento continuo del cumplimiento de los compromisos ESG asumidos por el concesionario. El contrato de concesión debería prever: -Indicadores cuantitativos de rendimiento medioambiental, social y de innovación (KPI) -Objetivos intermedios verificables anualmente -Mecanismos de penalización gradual por incumplimiento -Derecho de rescisión anticipada por infracciones graves y reiteradas El concesionario deberá presentar anualmente informes certificados por organismos independientes sobre la evolución de los indicadores ESG.	Nueva disposición
41.1 (Criterios de adjudicación)	Prever que las concesiones se adjudiquen sobre la base de criterios de adjudicación objetivos que deben incluir obligatoriamente, por ejemplo: a) Criterios medioambientales (ponderación mínima del 35 %): -Plan de gestión medioambiental -Objetivos de descarbonización -Economía circular y gestión de residuos -Protección de la biodiversidad b) Criterios sociales (peso mínimo del 20 %): -Calidad y estabilidad del empleo -Formación y seguridad de los trabajadores	Disposición modificada

	-Impacto social en el territorio -Accesibilidad e inclusión c) Criterios de innovación y calidad del servicio (peso mínimo 15 %) -Innovación tecnológica -Digitalización -Mejora continua del servicio d) Aspectos económicos y financieros (ponderación máxima del 30 %)	
--	--	--

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 8, Área de intervención: Contratación pública y ecológ

Extracto del cuestionario:

«En lo que respecta a la contratación pública ecológica, la evaluación concluyó que los aspectos medioambientales se integran en aproximadamente el 25 % de los contratos en toda la UE. Sin embargo, el nivel de adopción varía considerablemente entre los Estados miembros».

Tema: Fomento del recurso a la contratación pública e e ecológica

Contexto en el que se articula la propuesta

Las tres directivas publicadas el 28 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea (L 94/65) reforman el sector de la contratación pública y las concesiones: la Directiva 2014/25/UE sobre la contratación en los sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales), la Directiva 2014/24/UE sobre la contratación pública en los sectores ordinarios y la Directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión. En particular, la Directiva 2014/23/UE (Concesiones) establece normas para la adjudicación de contratos de concesión con un valor igual o superior a un umbral determinado, y se aplica tanto a las concesiones de obras como a las de servicios. Promueve la eficiencia del gasto público, facilita la igualdad de acceso y la participación equitativa de las pymes y fomenta la consecución de objetivos sostenibles de las políticas públicas. Por otra parte, la Directiva 2014/24/UE (Sectores ordinarios) establece normas sobre los procedimientos de contratación pública por parte de los poderes adjudicadores, exigiendo el respeto de los principios del TFUE, como la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios, así como los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Por último, la Directiva 2014/25/UE (sectores especiales) regula los procedimientos de contratación pública de los organismos prestadores de servicios en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, derogando la Directiva 2004/17/CE. Los organismos adjudicadores de estos sectores están sujetos a normas de procedimiento específicas, pero con mayor flexibilidad que los sectores ordinarios.

Las tres directivas introducen un marco normativo articulado para fomentar, en particular, la integración de los aspectos medioambientales en los procedimientos de adjudicación, transformando la contratación pública en un instrumento de política medioambiental coherente con los objetivos del Pacto Verde Europeo.

El pilar fundamental lo constituye el artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE (con disposiciones correspondientes en el artículo 36 de la Directiva 2014/25/UE y el artículo 30 de la Directiva 2014/23/UE), que obliga a los Estados miembros a garantizar que los operadores económicos cumplan las obligaciones en materia de derecho medioambiental durante la ejecución de los contratos. Esta obligación se aplica de manera transversal en todas las fases del procedimiento, desde la evaluación de los candidatos hasta el control de la ejecución del contrato. El artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE revoluciona los criterios de adjudicación, permitiendo a las administraciones evaluar la oferta económicamente más ventajosa no solo en función del precio, sino también de la mejor relación calidad-precio, donde la calidad puede incluir expresamente aspectos medioambientales como la huella ecológica, la eficiencia energética, la protección de la biodiversidad y la reducción de las emisiones contaminantes. El artículo 82 de la Directiva 2014/25/UE y el artículo 41 de la Directiva 2014/23/UE establecen criterios similares para las concesiones. La innovación más significativa es quizás el artículo 68 de la Directiva 2014/24/UE sobre el cálculo de los costes del ciclo de vida (Life Cycle Costing - LCC), que permite a las administraciones evaluar no solo el precio de compra, sino también el conjunto de los costes incurridos durante toda la vida útil del producto o servicio, incluyendo también los costes relacionados con las externalidades medioambientales, como las emisiones de gases de efecto invernadero y otras sustancias contaminantes, siempre que sean cuantificables monetariamente. Este enfoque favorece soluciones sostenibles que, aunque inicialmente cuestan más, resultan económicamente ventajosas si se tienen en cuenta los beneficios medioambientales a largo plazo. Por último, pero no por ello menos importante, el artículo 70 sobre especificaciones técnicas permite definir las características medioambientales de los productos solicitados, haciendo referencia a etiquetas ecológicas reconocidas como la etiqueta ecológica de la UE, normas de eficiencia energética o criterios de economía circular. Las especificaciones también pueden referirse al proceso de producción, siempre que esté relacionado con el objeto del contrato, lo que permite excluir los métodos de producción con un alto impacto medioambiental. Para concluir este breve resumen, cabe señalar que el artículo 42 sobre las condiciones de ejecución autoriza a las administraciones a imponer requisitos medioambientales específicos durante la ejecución del contrato, como el uso de vehículos de bajas emisiones, el empleo de energías renovables o la adopción de prácticas de gestión medioambiental certificadas. El artículo 69 permite verificar la

la adecuación de las ofertas anormalmente bajas, también en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones medioambientales, evitando prácticas de dumping ecológico.

En conjunto, por lo tanto, estas disposiciones proporcionan una base jurídica sólida para la contratación pública ecológica, pero su eficacia depende de la aplicación efectiva por parte de los poderes adjudicadores y de la voluntad política de los Estados miembros de utilizar el gasto público como palanca para alcanzar los objetivos de sostenibilidad medioambiental.

Propuesta

¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre la contratación pública ecológica?

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
1. No es necesario modificar el marco jurídico vigente en materia de disposiciones medioambientales, incluido tanto el marco legislativo general como las disposiciones en materia de contratación pública en la legislación sectorial.		X			
2. El marco legislativo general debería incentivar aún más el recurso a la contratación pública ecológica.		X			
3. La normativa de la UE en materia de contratación pública debería imponer obligaciones adicionales en materia de contratación pública ecológica.			X		

Está de acuerdo o muy de acuerdo con el punto 2 anterior. ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían introducirse para incentivar aún más el recurso a la contratación pública ecológica? Seleccione todas las respuestas pertinentes:

1. El Derecho de la Unión Europea debería proporcionar una definición jurídica clara de la contratación pública ecológica para facilitar su aplicación coherente y mejorar la elaboración de políticas.
2. **Conviene fijar objetivos no vinculantes en materia de contratación pública ecológica a escala de la UE y de los Estados miembros, acompañados de estrategias o planes destinados a garantizar su consecución. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
3. **La legislación de la UE debería facilitar y hacer más eficaz el uso de las etiquetas ecológicas, con el fin de apoyar la adquisición pública de soluciones ecológicas. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
4. El recurso a la contratación pública ecológica debería respaldarse con normas que faciliten la labor de los compradores públicos.
5. Las normas de la UE en materia de contratación pública ecológica deberían mantenerse en los actos sectoriales, pero deberían ser más coherentes y uniformes entre los distintos actos sectoriales.
6. El vínculo con el principio de pertinencia debería atenuarse, a fin de permitir que se tengan en cuenta las políticas medioambientales generales de las empresas (como la diligencia debida).
7. **El Derecho de la Unión Europea debería facilitar la prioridad otorgada por los compradores públicos a las cadenas de suministro cortas en la contratación pública de productos alimenticios. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
8. Otro: Especificar:

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 3 anterior. ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían ser obligatorios? Seleccione todas las opciones aplicables: **[NO APLICABLE]**

1. El marco legislativo general debería establecer requisitos medioambientales mínimos obligatorios para productos, servicios y obras específicos que se aplicarían en las diferentes fases del procedimiento de contratación.
2. El marco legislativo general debería establecer requisitos medioambientales mínimos obligatorios de carácter horizontal, sin imponer requisitos específicos por sector o producto.
3. El actual motivo de exclusión facultativo para las empresas que hayan incumplido las obligaciones medioambientales aplicables debería convertirse en obligatorio.
4. Los objetivos en materia de contratación pública ecológica deberían ser obligatorios a nivel de la UE y de los Estados miembros.
5. El uso de marcas ecológicas debería ser obligatorio. Debería eliminarse el requisito de que exista una relación con el objeto.
6. Los grandes compradores públicos deberían estar obligados por ley a desarrollar estrategias de contratación pública ecológica.
7. Otros: especificar

Tema: Contratación pública ecológica - impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

Las directivas en cuestión han creado un marco armonizado, pero no han logrado plenamente los objetivos de mayor competencia, integración estratégica de criterios medioambientales e innovadores, simplificación administrativa y resiliencia de las cadenas de suministro.

Entre los numerosos aspectos de interés, cabe destacar que, en la práctica, el criterio del precio más bajo sigue siendo dominante en muchos Estados miembros, lo que penaliza la calidad y la innovación. Los contratos públicos innovadores siguen representando una parte marginal del gasto público, muy por debajo de su potencial, y su impacto en el ecosistema innovador europeo es limitado. El contexto de fragmentación hace que los contratos ecológicos avancen lentamente y no produzcan reducciones significativas de la huella de carbono ni acorten las cadenas de suministro a escala sistémica. La integración de los aspectos medioambientales sigue siendo opcional y está infrautilizada.

Aunque el marco normativo tiene por objeto favorecer a las pymes (por ejemplo, mediante la división en lotes prevista en el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE y el documento único de licitación europeo previsto en el artículo 59), las cargas administrativas siguen siendo pesadas y desalientan la participación transfronteriza, que sigue siendo muy limitada a pesar de los objetivos de integración del mercado único. Esto contribuye a la disminución del número medio de ofertas recibidas por licitación, lo que indica una reducción de la competencia en lugar de su refuerzo. Este fenómeno contradice los objetivos de las directivas y sugiere que la complejidad de los procedimientos y los costes de participación desalientan a los operadores económicos.

Además, las tres directivas, con un total de 476 artículos y 907 páginas, generan unos costes de cumplimiento considerables. Los compradores públicos deben gestionar procedimientos complejos, documentación articulada y verificaciones onerosas. Los licitadores, especialmente las pymes y los operadores transfronterizos, se enfrentan a costes elevados para preparar las ofertas y adaptarse a las diferentes prácticas nacionales. Esto desalienta la participación y limita los beneficios del mercado único.

Como ya se ha señalado en otra parte con respecto a la posibilidad de adjudicación a licitadores de la UE, los artículos 85 y 86 de las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre las ofertas que contienen productos de terceros países son facultativos y rara vez se aplican, ya que no confieren ventajas competitivas a los operadores europeos frente a sus competidores no europeos.

En lo que respecta al empleo, el valor de los contratos públicos ha aumentado considerablemente, lo que ha generado repercusiones indirectas en el empleo, pero se carece de datos específicos sobre la creación neta de puestos de trabajo. Las cláusulas sociales (artículos 18 y 70 de la

Directiva 2014/24/UE) tienen efectos limitados sobre la estabilidad del empleo. La integración de criterios cualitativos, medioambientales y sociales conlleva potencialmente precios más elevados, pero los datos disponibles no confirman aumentos sistémicos significativos.

Por último, el nivel de litigios no parece haber disminuido. La fragmentación en la interpretación de las directivas entre los Estados miembros genera incertidumbre jurídica, lo que alimenta los recursos y los retrasos procesales.

Propuesta

¿En qué medida cree probable que se produzcan los siguientes resultados tras un mayor fomento del uso de la contratación pública ecológica?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Mejor calidad de los productos/servicios/trabajos		X			
Mayor posibilidad de que los licitadores de la UE se adjudiquen contratos		X			
Cumplimiento de los objetivos de política medioambiental		X			
Promoción de la innovación en la UE		X			
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE		X			
Aumento del empleo en la UE		X			
Aumento de la carga administrativa para los compradores públicos		X			
Acceso más fácil a los contratos transfronterizos dentro de la UE		X			
Aumento de los precios de los productos/servicios/obras		X			
Reducción de la competencia			X		
Mayor participación de las pymes		X			
Reducción de los litigios			X		
Aumento de los costes para los licitadores de la UE		X			

¿En qué medida considera probable que se produzcan los siguientes resultados tras la imposición de obligaciones adicionales en materia de contratación pública ecológica?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Reducción de la competencia	X				
Acceso más fácil a los contratos transfronterizos dentro de la UE			X		
Mayor participación de las pymes			X		
Reducción de los litigios			X		
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE		X			
Aumento de los precios de los productos/servicios/obras		X			
Mejor calidad de los productos/servicios / trabajos		X			
Cumplimiento de los objetivos de política medioambiental		X			
Aumento del empleo en la UE		X			
Promoción de la innovación en la UE		X			
Aumento de los costes para los licitadores de la UE		X			
Mayores posibilidades de adjudicación de contratos para los licitadores de la UE			X		
Aumento de las cargas administrativas para los compradores públicos		X			

Ficha de análisis de la propuesta de la

[Nota metodológica](#)

Partiendo de un análisis exhaustivo y sintético del panorama normativo actual, se han identificado soluciones concretas que, al referirse a aspectos específicos, podrían contribuir a crear un marco normativo funcional para garantizar la mayor eficiencia de los procesos productivos y la prestación de servicios en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

[Contexto](#)

El contexto en el que se presenta la propuesta es el descrito en las páginas anteriores.

Datos que respaldan la interpretación

El marco normativo actual en materia de contratación pública ecológica, aunque ha contribuido a una mayor atención a los impactos ambientales de los procedimientos de adjudicación, presenta margen de mejora en términos de eficacia y difusión de su aplicación. En este contexto, el proceso de revisión de las directivas podría orientarse hacia un refuerzo de los instrumentos de incentivo, favoreciendo la integración sistemática de criterios medioambientales a lo largo de todo el ciclo de vida de la obra, sin introducir nuevas rigideces procedimentales que podrían afectar negativamente a la capacidad de ejecución de los poderes adjudicadores. Un enfoque más flexible, basado en objetivos de resultados más que en obligaciones formales, permitiría perseguir la sostenibilidad medioambiental de manera más eficaz, preservando al mismo tiempo los principios fundamentales de la contratación pública, como la competencia, la proporcionalidad y la transparencia, y favoreciendo una mayor participación de los operadores económicos, incluidas las pymes.

Objetivos previstos

Las propuestas tienen por objeto convertir la contratación pública europea en un instrumento decisivo para la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales del Pacto Verde Europeo, acelerando la transición hacia una economía con cero emisiones netas.

El objetivo principal es garantizar que la sostenibilidad medioambiental se convierta en un criterio vinculante y no opcional en todos los procedimientos de contratación pública. Al imponer ponderaciones mínimas para los criterios medioambientales y hacer obligatorio el cálculo de los costes del ciclo de vida, se valorizan soluciones que, aunque inicialmente cuesten más, generan beneficios medioambientales y económicos a largo plazo. Se estima una reducción de las emisiones de CO₂ relacionadas con la contratación pública para 2030, lo que contribuirá de manera significativa a los objetivos de reducción de emisiones de la Unión.

Las propuestas tienen por objeto introducir objetivos cuantitativos vinculantes, generando una progresión gradual pero obligatoria que garantice que cada euro de gasto público contribuya activamente a la descarbonización, la protección de la biodiversidad y la economía circular. La aplicación prioritaria en sectores de alto impacto (energía, transporte, construcción) multiplica los efectos positivos en los sectores más críticos.

La simplificación operativa a través de la Plataforma Digital Europea elimina el obstáculo de la complejidad técnica: calculadoras automáticas de costes del ciclo de vida, bases de datos de productos certificados y modelos de licitaciones precompilados hacen que las contrataciones ecológicas sean accesibles incluso para los municipios pequeños con recursos limitados. La formación obligatoria del personal también podría crear competencias generalizadas en la administración pública.

El sistema de certificación y recompensas incentiva la excelencia: los operadores económicos virtuosos obtienen ventajas competitivas tangibles, lo que estimula la inversión privada en innovación verde, tecnologías limpias y prácticas sostenibles. Se espera un efecto multiplicador en la inversión privada, ya que las empresas adaptarán voluntariamente su producción y sus cadenas de suministro a las normas de la contratación pública para acceder a este mercado estratégico. El Fondo Europeo apoya la transición cofinanciando los mayores costes iniciales de las soluciones ecológicas, garantizando la equidad territorial y el acceso incluso para las administraciones con presupuestos limitados. La exclusión automática por infracciones medioambientales y las sanciones severas crean un efecto disuasorio eficaz contra el greenwashing y las declaraciones falsas.

En el caso de las concesiones a largo plazo, la supervisión medioambiental continua con objetivos cuantificados y sanciones graduales garantiza que los compromisos contraídos en la fase de licitación se traduzcan en resultados concretos a lo largo de toda la duración del contrato.

El objetivo general es, por tanto, convertir el mercado público europeo en motor de la transición ecológica, creando una demanda cualificada de productos y servicios sostenibles que transforme toda la economía, acelere la innovación ecológica y sitúe a Europa como líder mundial en sostenibilidad medioambiental.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo apartado	y	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
DIRECTIVA 2014/24/UE			
18.2 (Principios de adjudicación)		Transformar la actual formulación permisiva («los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas») en una obligación vinculante: los Estados miembros deben garantizar que, en la ejecución de los contratos, los operadores económicos cumplan obligatoriamente las obligaciones en materia medioambiental. Los poderes adjudicadores deben verificar dicho cumplimiento mediante controles documentales en al menos el 30 % de los contratos.	Disposición modificada
18.2-bis (Principios de adjudicación)		Prever que las administraciones adjudicadoras integren en todos los procedimientos de adjudicación por encima del umbral criterios relativos al impacto medioambiental y climático, medibles a través de indicadores estandarizados definidos por la Comisión	Nueva disposición
18-ter (Objetivos cuantitativos de contratación pública ecológica)		Prever que los Estados miembros se comprometan a garantizar que: -Por ejemplo, para 2027: al menos el 50 % del valor de los contratos públicos cumpla los criterios mínimos medioambientales. -ej. Para 2030: al menos el 75 % del valor de los contratos públicos deberá cumplir los criterios medioambientales mínimos -es. Para 2035: el 100 % de los contratos públicos integrará criterios medioambientales vinculantes Prever que los Estados miembros apliquen de forma prioritaria criterios medioambientales estrictos en sectores de alto impacto: -Energía (por ejemplo, el 100 % para 2026) - Transporte y movilidad (por ejemplo, el 100 % para 2027) - Edificación y construcción (por ejemplo, el 100 % para 2028) - Gestión de residuos y servicios medioambientales (por ejemplo, el 100 % para 2026) Prever que la Comisión supervise anualmente el cumplimiento de los objetivos y pueda iniciar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que incumplan sus obligaciones.	Nueva disposición
42 bis (Condiciones de ejecución medioambientales)		Prever que los contratos de contrato deben contener cláusulas de ejecución que garanticen:	Nueva disposición

	a) Para contratos de suministro: uso de embalajes reciclables o reutilizables, recogida y reciclaje de embalajes, plan de gestión al final de la vida útil del producto. b) Para contratos de servicios: uso de productos ecológicos certificados, minimización de residuos, formación del personal en prácticas sostenibles. c) Para contratos de obras: gestión sostenible de la obra (reducción de residuos, recogida selectiva, limitación de emisiones acústicas y atmosféricas), uso de materiales certificados como sostenibles en al menos un 30 % de su valor Para contratos en sectores con alto impacto medioambiental, las cláusulas deben prever: -Objetivos cuantificados de reducción de las emisiones de CO2 con respecto al nivel de referencia. -Seguimiento continuo con informes trimestrales -Sanciones graduales por incumplimiento de los objetivos (del 0,5 % al 5 % del valor contractual) -Derecho de rescisión anticipada por infracciones graves y reiteradas El incumplimiento de las cláusulas medioambientales debería dar lugar a la exclusión de los procedimientos de licitación durante un período de tiempo, por ejemplo, tres años	
57.4-quater (Motivos de exclusión)	Prever que las administraciones adjudicadoras excluyan de la participación a los operadores económicos que: a) Han cometido, en los últimos 5 años, infracciones graves y comprobadas de la normativa medioambiental (contaminación, emisiones ilegales, gestión ilícita de residuos peligrosos, daños medioambientales). b) No poseen las certificaciones medioambientales obligatorias (ISO 14001, EMAS o equivalentes) para contratos en sectores de alto impacto medioambiental (energía, transporte, construcción, gestión de residuos). c) Han sido objeto de sanciones administrativas definitivas por daños medioambientales superiores a 50 000 euros.	Nueva disposición
67.2 (Criterios de adjudicación)	Prever que la oferta económicamente más ventajosa otorgue: -Un peso mínimo, por ejemplo, del 40 % a los criterios medioambientales para los contratos en sectores de alto impacto (energía, transporte, construcción, suministros industriales).	Disposición modificada

	-Peso mínimo, por ejemplo, del 30 % a los criterios medioambientales para otros sectores -Peso máximo, por ejemplo, del 30 % al criterio del precio	
67.3 (Criterios de adjudicación)	Prever que los criterios medioambientales incluyan al menos cuatro de las siguientes categorías: a) Emisiones de gases de efecto invernadero: huella de carbono calculada según la norma ISO 14067, con objetivos de reducción con respecto a la referencia del sector b) Eficiencia energética: consumo energético medido según las clasificaciones europeas (Energy Star, clases energéticas), porcentaje de energía procedente de fuentes renovables c) Economía circular: porcentaje de materiales reciclados o reciclables, durabilidad y reparabilidad del producto, plan de gestión al final de la vida útil d) Gestión de los recursos hídricos: consumo de agua, tratamiento de aguas residuales, impacto en los recursos hídricos e) Biodiversidad y uso del suelo: impacto en los ecosistemas, protección de la biodiversidad, uso sostenible del territorio f) Sustancias químicas y contaminantes: ausencia de sustancias peligrosas (REACH), reducción de contaminantes atmosféricos y acuáticos g) Logística sostenible: distancia de transporte, modos de transporte con bajas emisiones, optimización de la cadena logística	Disposición modificada
67-bis (Base de datos Europea de Criterios Ambientales)	Proponer la creación de una Base de Datos Europea de Contratación Pública Ecológica (EGPPD) que contenga criterios medioambientales estandarizados, metodologías de cálculo, cláusulas contractuales tipo e instrumentos de apoyo para las administraciones.	Nueva disposición
67-quater (Fondo Europeo para la Transición Ecológica de la Contratación Pública)	Prever que la Comisión establezca un Fondo Europeo para la Contratación Pública Ecológica con una dotación anual de, por ejemplo, 1000 millones de euros para: a) Cofinanciación de diferencias de precio: hasta el 30 % del coste adicional de las soluciones ecológicas en comparación con las alternativas convencionales. b) Proyectos piloto: financiación del 50 % de contratos innovadores con un alto contenido medioambiental. c) Desarrollo de capacidades: formación gratuita del personal de las administraciones adjudicadoras.	Nueva disposición

	d) Recompensas para las administraciones virtuosas: bonificaciones financieras para las administraciones que superen los objetivos cuantitativos de GPP Prever que tengan acceso prioritario al Fondo: -Pequeños municipios con menos de 50 000 habitantes -Administraciones que destinan más del 70 % del valor de los contratos a criterios ecológicos -Proyectos que logran reducciones superiores al 30 % de las emisiones de CO2 El Fondo podría ser gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con procedimientos de acceso simplificados	
68.1 (Costes del ciclo de vida)	Prever, para todos los contratos de suministro y obras de valor superior a 100 000 euros, que las administraciones adjudicadoras calculen los costes del ciclo de vida, incluyendo en el cálculo: -Costes de adquisición, instalación, utilización, mantenimiento y eliminación -Costes medioambientales obligatorios: emisiones de CO2 (evaluadas según el precio del carbono ETS), otras emisiones contaminantes (NOx, SOx, partículas), consumo de recursos naturales -Externalidades medioambientales negativas cuantificadas según metodologías estandarizadas por la Comisión	Disposición modificada
68.2 (Costes del ciclo de vida)	Prever que la Comisión adopte, en un plazo de 12 meses a partir de la intervención normativa, actos delegados que definan: a) Métodos de cálculo del ciclo de vida estandarizados para al menos 30 categorías de productos prioritarios (vehículos, edificios, equipos TIC, iluminación, electrodomésticos, etc.). b) Valores monetarios de referencia para las externalidades medioambientales, actualizados anualmente c) Software y herramientas de cálculo gratuitos accesibles a los poderes adjudicadores d) Formación obligatoria para el personal encargado de la contratación	Disposición modificada

70.2 (Especificaciones técnicas)	Prever que, para todos los contratos públicos en categorías de productos para las que la Comisión haya publicado criterios ambientales mínimos (GPP), los poderes adjudicadores apliquen dichos criterios en las especificaciones técnicas. Los criterios medioambientales mínimos deben cubrir obligatoriamente: -Eficiencia energética mínima -Porcentajes mínimos de contenido reciclado -Límites máximos de emisiones contaminantes -Estándares de durabilidad y reparabilidad -Requisitos de embalaje sostenible Establecer que la exención de la aplicación de las CPP solo sea posible por motivos técnicos o económicos excepcionales, debidamente documentados y aprobados por una autoridad supervisora independiente.	Disposición modificada
70.2 (Especificaciones técnicas)	Prever que los poderes adjudicadores exijan etiquetas ecológicas europeas (Ecolabel UE) o equivalentes certificadas para las siguientes categorías: -Productos de limpieza -Aparatos electrónicos -Papel y productos de papel -Textiles -Muebles -Pinturas y revestimientos La posesión de etiquetas ecológicas debería constituir una presunción de conformidad con los requisitos medioambientales y otorgar una puntuación adicional, por ejemplo, del 5 % en los criterios de adjudicación.	Disposición modificada
70-bis (Plataforma Digital Europea para la Contratación Pública Ecológica)	Prever que la Comisión establezca en un plazo de 18 meses una Plataforma Digital Europea para la Contratación Pública Ecológica que proporcione: a) Calculadora automática del ciclo de vida: software gratuito que calcula automáticamente los costes del ciclo de vida introduciendo los parámetros básicos del producto o servicio. b) Base de datos de productos certificados: catálogo europeo de productos y servicios con etiquetas ecológicas verificadas	Nueva disposición

	c) Modelos de licitaciones ecológicas: pliegos tipo para las 50 categorías de productos más comunes, prellenados con criterios medioambientales conformes d) Sistema de verificación automática: control automático de la conformidad de las licitaciones con los requisitos medioambientales obligatorios e) Formación obligatoria en línea: cursos gratuitos certificados en línea para el personal de las administraciones adjudicadoras Las administraciones que utilicen las herramientas de la plataforma deberían beneficiarse de: -Reducción del 50 % de los plazos procesales -Presunción de conformidad con las directivas -Reducción del riesgo de litigios	
70-ter (Apoyo técnico europeo)	Prever que la Comisión cree un grupo de trabajo europeo para la contratación pública ecológica compuesto por expertos en materia medioambiental, jurídica y económica que proporcione: -Asistencia técnica gratuita a las administraciones adjudicadoras que lo soliciten -Dictámenes preventivos sobre la conformidad medioambiental de las licitaciones -Apoyo en la resolución de controversias técnicas Las administraciones que soliciten asistencia técnica para contratos especialmente complejos deberían beneficiarse de una cofinanciación europea de hasta el 10 % del valor del contrato para los gastos de diseño.	Nueva disposición
83-bis (Autoridad Nacional de Supervisión de Contratos Públicos Ecológicos)	Obligar a cada Estado miembro a crear (o delegar en una autoridad existente) una autoridad independiente de supervisión de la contratación pública ecológica con facultades para: -Verificar una muestra del 15 % de los contratos adjudicados anualmente -Realizar inspecciones a los operadores económicos y a las obras. -Acceso a documentos y datos medioambientales -Imposición de sanciones administrativas La Autoridad debería controlar prioritariamente: -Contratos por un valor superior a 5 millones de euros -Sectores con alto impacto medioambiental -Operadores económicos con antecedentes de infracciones	Nueva disposición

	-Ofertas ganadoras con precios significativamente inferiores a la media Falsas declaraciones medioambientales o greenwashing deberían conllevar: -Exclusión de los contratos públicos, por ejemplo, durante 5 años -Sanciones pecuniarias, por ejemplo, hasta el 10 % del valor del contrato -Obligación de indemnizar por daños medioambientales -Publicación de la sanción en el sistema europeo e-Certis La autoridad deberá enviar a la Comisión, cada seis meses, informes detallados sobre los controles realizados y las infracciones constatadas	
83-ter (Sistema de certificación medioambiental de los contratos públicos=	Prever que los contratos que respeten íntegramente los criterios medioambientales mínimos y superen los objetivos de sostenibilidad reciban la Certificación Europea de Contratación Pública Ecológica (EU Green Procurement Certificate) expedida por organismos acreditados. Los operadores económicos que participen con éxito, por ejemplo, en al menos cinco licitaciones certificadas como ecológicas, pueden obtener la condición de Operador Económico Ecológico Certificado (Certified Green Economic Operator), lo que les confiere: -Una reducción del 30 % de las garantías exigidas -Acceso prioritario a procedimientos simplificados -Bonificación en los criterios de adjudicación (+3 % de la puntuación) -Visibilidad en la base de datos europea de operadores sostenibles La certificación debería tener una validez de dos años y requerir auditorías periódicas.	Nueva disposición
DIRECTIVA 2014/25/UE		
	Prever la aplicación de las mismas modificaciones a los artículos correspondientes de la DIRECTIVA 2014/24/UE: - En el artículo 36 (principios), prever la modificación análoga al artículo 18 de la DIRECTIVA 2014/24/UE - En el art. 80 (exclusiones) prever la integración análoga al art. 57 de la DIRECTIVA 2014/24/UE	Integraciones y nuevas disposiciones

	- En el art. 82 (criterios), prever la modificación análoga al art. 67 de la DIRECTIVA 2014/24/UE - En el artículo 83 (ciclo de vida), prever la obligatoriedad según el artículo 68 de la DIRECTIVA 2014/24/UE - En el artículo 87 (especificaciones técnicas), prever el refuerzo según el artículo 70 de la DIRECTIVA 2014/24/UE. Además, debido a la especificidad de los sectores especiales, dada la elevada intensidad medioambiental de los sectores del agua, la energía y el transporte, los pesos mínimos de los criterios medioambientales deberían ser aún más estrictos: por ejemplo, un mínimo del 50 % para todos los contratos en los sectores de la energía y el transporte.	
DIRECTIVA 2014/23/UE		
30.3 (Principios)	Prever que, en la ejecución de contratos de concesión, los concesionarios deban: -Poseer la certificación medioambiental ISO 14001 o EMAS -Presentar un plan de gestión medioambiental con objetivos cuantificados -Alcanzar objetivos de reducción de las emisiones de CO2 del 5 % anual. -Utilizar al menos un 50 % de energía procedente de fuentes renovables en un plazo de 5 años a partir de la adjudicación. -Implementar sistemas de monitorización medioambiental continua con datos accesibles al público.	Disposición modificada
30-bis - Sistema de monitorización medioambiental continua	Los contratos de concesión deben incluir obligatoriamente: -Indicadores de rendimiento medioambiental (KPI) cuantificados y verificables anualmente -Objetivos de mejora progresiva (al menos un 3 % anual de reducción del impacto medioambiental). -Publicación semestral de informes certificados por organismos independientes -Accesibilidad pública de los datos medioambientales en formato de datos abiertos El incumplimiento de los objetivos medioambientales debería implicar, por ejemplo: - Primer año: sanción del 2 % de la facturación anual	Nueva disposición

	- Segundo año consecutivo: penalización del 5 % de la facturación anual - Tercer año consecutivo: rescisión del contrato El concesionario que supere los objetivos medioambientales en un 10 % debería recibir, por el contrario, bonificaciones económicas de hasta el 3 % de la facturación anual.	
--	---	--

Propuesta n.º 9, Área de intervención: Consideraciones sociales en la contratación pública

Extracto del cuestionario:

«La evaluación concluyó que, aunque es difícil estimar la difusión de las prácticas de contratación pública socialmente responsable, estas han ganado terreno en los últimos años, aunque su adopción entre los Estados miembros sigue siendo desigual».

Tema: Contratación pública socialmente responsable

Contexto en el que se articula la propuesta

Las directivas europeas de 2014 sobre contratación pública (en particular, la Directiva 2014/24/UE, relativa a la contratación pública en los sectores ordinarios) establecen la importancia de las consideraciones sociales en las políticas de *contratación pública*, con el fin de garantizar que el gasto público contribuya no solo a la eficiencia económica, sino también al progreso social. A partir del considerando n.º 2 de la Directiva 2014/24/UE, el legislador europeo aclara que la adjudicación de contratos públicos debe perseguir un mejor uso de los recursos públicos, también mediante la integración de objetivos medioambientales y sociales, además de la innovación. Este principio se aplica plenamente en el artículo 18, apartado 2, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los operadores económicos cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social y laboral, derivadas de la legislación nacional, del Derecho de la Unión o de convenios internacionales. Desde el punto de vista de la aplicación, la Directiva 2014/24/UE otorga a los poderes adjudicadores un amplio margen de discrecionalidad para incluir criterios y condiciones sociales en diversas fases del procedimiento de licitación. Dichos criterios pueden introducirse en las especificaciones técnicas (art. 42), en los criterios de adjudicación (art. 67) o en las condiciones de ejecución del contrato (art. 70), siempre que estén relacionados con el objeto del contrato y respeten los principios de igualdad de trato, no discriminación y proporcionalidad (art. 18, apartado 1). De este modo, el marco normativo permite —aunque no impone— la adopción de cláusulas sociales destinadas a promover, por ejemplo, el empleo de categorías desfavorecidas, el respeto de los derechos de los trabajadores y la igualdad de género.

Las Directivas 2014/25/UE y 2014/23/UE también contienen disposiciones equivalentes: ambas reafirman, en sus artículos 36 y 30, respectivamente, la posibilidad de incluir consideraciones sociales en las especificaciones técnicas y en las condiciones contractuales. Por lo tanto, es evidente que el Derecho europeo permite la integración estructurada de cláusulas sociales en la normativa sobre contratación pública, pero deja un amplio margen a la voluntad de los Estados miembros y de los poderes adjudicadores para su aplicación concreta.

En este contexto, el potencial transformador del gasto público suele estar infrautilizado. De hecho, la práctica muestra un uso aún marginal de los criterios sociales, a menudo debido a la incertidumbre interpretativa, al temor a los litigios y a la falta de competencias específicas. Esto pone de relieve la oportunidad de reforzar la normativa en la próxima reforma de las directivas, reconociendo de manera más estructurada la obligación —o, al menos, el incentivo efectivo— de recurrir a las cláusulas sociales, en consonancia con los objetivos del pilar europeo de derechos sociales y la estrategia de la UE para un desarrollo inclusivo y sostenible.

Propuesta

¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones relativas a la contratación pública socialmente responsable?

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
1. No es necesario modificar el marco jurídico vigente en materia de disposiciones sociales.				X	
2. La normativa de la UE en materia de contratación pública debería incentivar aún más el recurso a la contratación pública socialmente responsable.		X			

3. El marco legislativo general debería imponer obligaciones adicionales en materia de contratación pública socialmente responsable.		X			
--	--	---	--	--	--

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 2 anterior. ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían introducirse para incentivar aún más el recurso a la contratación pública socialmente responsable? Seleccione todas las respuestas pertinentes:

- 1. Los compradores públicos deberían tener la posibilidad de exigir a los licitadores que celebren un contrato colectivo (respetando el principio de pertinencia). [OPCIÓN SELECCIONADA]**
- 2. Los compradores públicos deberían poder considerar los convenios colectivos como criterio de adjudicación (respetando el principio de conexión con el objeto del contrato). [OPCIÓN SELECCIONADA]**
3. El Derecho de la Unión Europea debería aclarar que las consideraciones sociales relativas a los trabajadores que ejecutan un determinado contrato están relacionadas con el objeto del contrato.
4. El vínculo con el principio de pertinencia debería atenuarse, a fin de permitir que se tengan en cuenta las políticas sociales generales de las empresas (como los convenios colectivos que cubren a todos los trabajadores o la responsabilidad social de las empresas).
- 5. Deben introducirse «notificaciones de cumplimiento» que ofrezcan a los compradores públicos la posibilidad de señalar problemas de cumplimiento de la legislación laboral o social. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
- 6. Los requisitos de transparencia en la subcontratación deberían reforzarse para garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales vigentes. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
- 7. Es conveniente fijar objetivos no vinculantes en materia de contratación pública socialmente responsable a nivel de la UE y de los Estados miembros, acompañados de estrategias o planes destinados a garantizar su consecución. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
8. Otros: Especificar:

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 3 anterior. ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían ser obligatorios? Seleccione todas las opciones aplicables:

1. No debería ser posible subcontratar un contrato completo a un único subcontratista.
- 2. La subcontratación por encima de un determinado nivel debería limitarse en los sectores con alto riesgo de violaciones de los derechos de los trabajadores. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
- 3. En los sectores con alta intensidad de mano de obra poco cualificada, deberían prohibirse los criterios basados exclusivamente en el precio, exigiéndose en su lugar el BPQR. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
4. El actual motivo de exclusión facultativo para las empresas que hayan infringido las obligaciones aplicables en materia de derecho laboral o social debería convertirse en obligatorio.
5. La cláusula social horizontal también debería incluir las obligaciones en materia de derechos fundamentales y derechos humanos.
6. Los objetivos de contratación pública socialmente responsable deberían ser obligatorios a nivel de la UE y de los Estados miembros, y deberían ir acompañados de estrategias o planes destinados a garantizar su consecución.
7. Otros: Especificar:

Tema: Consideraciones sociales en la contratación pública — impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

La integración de consideraciones sociales en la contratación pública genera un impacto significativo no solo en términos de eficiencia y calidad de los servicios, sino también en lo que respecta a la cohesión social, la protección de los derechos fundamentales y la promoción de una economía sostenible. El marco normativo europeo —en particular, el artículo 76 de la Directiva 2014/24/UE— reconoce estos efectos al regular los procedimientos simplificados para los servicios sociales y sanitarios, exigiendo que la adjudicación se base en la mejor relación calidad-precio, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los criterios de sostenibilidad social y medioambiental. Además, el artículo 77 de la misma Directiva autoriza a los Estados miembros a reservar la adjudicación de servicios sociales a organizaciones sin ánimo de lucro que persigan fines sociales y reinviertan los beneficios en interés de la comunidad, creando un espacio normativo específico para la economía social.

Desde el punto de vista económico e institucional, la valorización de los contratos socialmente responsables conlleva un doble beneficio: por un lado, permite alcanzar de manera más eficiente los objetivos de política pública (por ejemplo, la inserción laboral, la igualdad de acceso, la promoción de la igualdad de oportunidades); por otro, refuerza la legitimidad democrática de la acción administrativa, promoviendo una visión del gasto público como palanca estratégica para el desarrollo inclusivo. Estas repercusiones también son evidentes en el contexto italiano, donde el Código de Contratos Públicos (D.lgs. 36/2023) recoge y amplía las facultades previstas por el Derecho de la UE, introduciendo un principio general de valorización de los perfiles sociales y medioambientales en los contratos públicos (art. 1, apartado 2, letra d) y estableciendo obligaciones específicas de cláusulas sociales en los contratos de alta intensidad de mano de obra (art. 57).

En resumen, la normativa vigente ya permite hoy en día una amplia difusión de los contratos públicos socialmente responsables. Sin embargo, para convertir esta facultad en una práctica generalizada, es necesario revisar las directivas para reforzar su carácter vinculante o, al menos, favorecer su adopción sistemática mediante instrumentos de recompensa, aclaraciones normativas y modelos procedimentales estándar. Solo así será posible aprovechar plenamente el potencial de la contratación pública como instrumento estratégico para la aplicación de los derechos sociales consagrados en los Tratados europeos.

Propuesta

¿En qué medida considera probable que se produzcan los siguientes resultados como consecuencia de nuevos incentivos para el uso de contratos públicos socialmente responsables?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Poco probable	Muy improbable
Reducción del riesgo de violaciones del derecho laboral y social	X				
Dificultar la participación transfronteriza			X		
Aumento de las posibilidades de adjudicación de contratos por parte de los licitadores de la UE		X			
Mejora de las condiciones laborales	X				
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE.		X			

Aumento de las cargas administrativas para los compradores públicos		X			
Aumentar el empleo en la UE	X				
Mayor participación de las pymes			X		
Mejor calidad de los productos/servicios/trabajos	X				
Aumento de los precios de los productos/servicios/trabajos		X			
Relanzamiento de la industria de la UE	X				
Aumento de los costes para los licitadores de la UE		X			
Reducción de la competencia			X		
Reducción de la pobreza y mayor inclusión social	X				
Reducción de los litigios			X		

¿Qué probabilidad cree que hay de que se produzcan los siguientes resultados tras **la imposición de** obligaciones adicionales en materia de contratación pública socialmente responsable?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Reducción de la pobreza y mayor inclusión social	X				
Mejor calidad de los productos/servicios/trabajos		X			
Dificulta la participación transfronteriza			X		
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE		X			
Reducción de la competencia		X			
Mejora de las condiciones laborales	X				
Relanzamiento de la industria de la UE			X		

Relanzamiento del empleo en la UE		X			
Reducción del riesgo de infracciones del derecho laboral y social	X				
Aumento de los costes para los licitadores de la UE		X			
Mayor participación de las pymes			X		
Aumento de las cargas administrativas para los compradores públicos		X			
Mayores posibilidades de adjudicación de contratos para los licitadores de la UE			X		
Reducción de los litigios				X	
Aumento de los precios de los productos/servicios/obras		X			

Ficha de profundización de la propuesta « »

Nota metodológica

La propuesta se ha elaborado mediante un análisis técnico y normativo de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, centrándose en las disposiciones que permiten la integración de cláusulas sociales (en particular, los artículos 18, 67 y 70 de la Directiva 2014/24/UE). Las propuestas sugeridas tienen por objeto reforzar el impacto social de la contratación pública, prestando especial atención a la protección del trabajo, la transparencia y la responsabilidad a lo largo de la cadena de suministro.

Contexto

El Derecho europeo en materia de contratación pública, tal y como se establece en las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, reconoce expresamente la importancia de integrar las consideraciones sociales en la normativa sobre la adjudicación de contratos públicos. El artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE establece la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los operadores económicos respeten, en la ejecución de los contratos, las obligaciones sociales derivadas del Derecho nacional, de la Unión y del Derecho internacional. A ello se suman disposiciones específicas que permiten a los poderes adjudicadores incluir requisitos y criterios de carácter social tanto en las especificaciones técnicas (art. 42) como en los criterios de adjudicación (art. 67) y en las condiciones de ejecución (art. 70), lo que abre la vía a un uso más amplio de los denominados «contratos públicos socialmente responsables». Sin embargo, a pesar de este reconocimiento normativo, la aplicación concreta de cláusulas y criterios sociales en los procedimientos de licitación ha seguido siendo limitada, fragmentada y, a menudo, supeditada a la discrecionalidad de los poderes adjudicadores. La práctica demuestra que, en ausencia de obligaciones precisas y de directrices de aplicación uniformes, el potencial transformador de la contratación pública sigue sin expresarse en gran medida. Esto es aún más relevante en un contexto socioeconómico marcado por crecientes desigualdades, por la necesidad de reforzar la economía social, de garantizar condiciones de trabajo dignas y de apoyar la transición demográfica y generacional.

Las propuestas contenidas en esta sección del documento de posición se inscriben en la perspectiva de una reforma destinada a transformar la facultad de integrar las consideraciones sociales en un principio sistémico y estructural. En particular, se pretende superar el actual enfoque voluntarista, promoviendo una visión de la contratación pública como instrumento de aplicación de los derechos sociales, en consonancia con los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La adopción de un marco jurídico más vinculante y coherente puede tener un impacto significativo tanto en la calidad del gasto público como en la promoción de una economía justa, inclusiva y sostenible.

Datos que respaldan la interpretación

La integración de consideraciones sociales en los procedimientos de contratación pública constituye una herramienta eficaz para promover condiciones de trabajo justas y una mayor calidad de los servicios, al tiempo que se reduce el riesgo de infracciones del Derecho laboral y de la normativa social. En esta perspectiva, el marco normativo de la Unión Europea podría incentivar aún más el recurso a la contratación pública socialmente responsable, reconociendo a los compradores públicos una mayor facultad para valorar el cumplimiento de los convenios colectivos y de las normas sociales elevadas, también en el ámbito de los criterios de adjudicación. Un refuerzo específico de los requisitos de transparencia a lo largo de la cadena de suministro contribuiría a mejorar el control y la trazabilidad de las condiciones de ejecución, persiguiendo objetivos de inclusión social y mejora del empleo, sin comprometer los principios de competencia y calidad global de los suministros y servicios.

Objetivos previstos

La aplicación de las propuestas formuladas en el marco de la reforma del marco jurídico europeo en materia de contratación pública tiene por objeto reforzar sustancialmente el recurso sistemático a la contratación pública socialmente responsable, superando el actual enfoque meramente facultativo y promoviendo la coherencia normativa entre los objetivos sociales de la Unión y las modalidades de utilización del gasto público. Entre los objetivos prioritarios figura, en primer lugar, la reducción del riesgo de infracciones del Derecho laboral y social en la ejecución de los contratos públicos. Estas medidas tienen por objeto garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de Derecho laboral por parte de los operadores económicos, también a lo largo de la cadena de suministro.

Por último, la introducción de objetivos no vinculantes a nivel de la Unión y de los Estados miembros, acompañados de estrategias operativas, constituye un instrumento útil para promover la adopción generalizada y gradual de la contratación pública socialmente responsable, incentivando a los poderes adjudicadores mediante modelos estándar, formación y sistemas de seguimiento de los resultados.

A medio y largo plazo, la aplicación de estas medidas puede tener efectos positivos significativos: (i) una mejora generalizada de la calidad de los productos, servicios y trabajos adjudicados; (ii) una mayor inclusividad del mercado de la contratación pública, con repercusiones positivas en el empleo y la participación de las empresas arraigadas en el territorio europeo; (iii) una valorización de la economía social y del trabajo digno; (iv) un refuerzo de la capacidad de las administraciones públicas para utilizar la palanca contractual con fines estratégicos, en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales y con los objetivos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En definitiva, la reforma propuesta pretende transformar las consideraciones sociales de un elemento accesorio a un parámetro estructural y sistémico en la disciplina de la contratación pública, contribuyendo así a que el gasto público sea un verdadero instrumento de desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta posible	Articulación / Modificación Instrumento	Comentarios
Art. 6 bis Directiva 2014/24/UE – «Protección de derechos sociales en el sector de la contratación pública»	Después del artículo 6 se añade el artículo 6 bis, titulado «Protección de los derechos sociales en el sector de la contratación pública»: «1. Las entidades adjudicadoras, en la aplicación de la presente Directiva, perseguirán el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores y, en particular, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, la mejora de las condiciones de trabajo, promoviendo un empleo más transparente y previsible, de conformidad con la Directiva 2019/1152/UE, el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres, tal como se establece en la Directiva 2023/970/UE. 2. A más tardar el 30 de junio de cada dos años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que evaluará, basándose también en las notificaciones recibidas de los poderes adjudicadores, el estado de aplicación de los derechos sociales en el ámbito de la contratación pública. Cuando proceda, la Comisión adoptará las medidas necesarias para intervenir en función de las conclusiones de dicho informe.		
Art. 58 Directiva 2014/24/UE	En el apartado 1, después de la primera frase, se añade lo siguiente: «Los poderes adjudicadores podrán exigir a los licitadores que celebren un contrato colectivo pertinente con el objeto del contrato que se va a adjudicar».		
Art. 67 Directiva 2014/24/UE	En el apartado 2, después de la letra c) se añade lo siguiente: «d) la celebración de un convenio colectivo, pertinente al objeto del contrato que se va a adjudicar, que garantice a los trabajadores empleados en la obra protecciones económicas y normativas superiores a las garantizadas por el convenio colectivo exigido por la administración adjudicadora como criterio de selección».		
Art. 67 Directiva 2014/24/UE	En el apartado 1, después de la primera frase, se añade lo siguiente: «El criterio de la oferta económicamente más ventajosa se aplicará siempre que la incidencia del coste de la mano de obra y del personal sea superior al 50 % del importe del contrato que se adjudicar»		
Art. 71 Directiva 2014/24/UE	En el apartado 2, después de la primera frase, se añade lo siguiente: «La administración adjudicadora, en los pliegos de condiciones, también podrá prohibir a los licitadores subcontratar a terceros partes del contrato en relación con las cuales, a juicio motivado de la administración adjudicadora, exista un alto riesgo de violaciones de los derechos de los trabajadores que no puedan evitarse de otro modo».		

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 10, Área de intervención: Contratación pública de innovación

Extracto del cuestionario:

«En lo que respecta a la contratación pública de innovación, la evaluación concluyó que su uso sigue siendo muy limitado en los Estados miembros, ya que representa una parte marginal del valor y el volumen total de la contratación pública, a pesar de su potencial para estimular la innovación».

Tema: Fomento de la contratación pública en materia de innovación

Contexto en el que se articula la propuesta

Las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE han modernizado la legislación en materia de contratación pública, incluyendo procedimientos orientados a la innovación y exigiendo herramientas digitales. En particular, la Directiva europea ha introducido el diálogo competitivo y la asociación para la innovación (art. 31), procedimientos que permiten a la administración pública identificar necesidades aún no satisfechas en el mercado y desarrollar de forma participativa nuevos productos o servicios. El artículo 31 establece que la asociación para la innovación tiene por objeto desarrollar «productos, servicios u obras innovadores» y su posterior adquisición, siempre que se respeten «los niveles máximos de rendimiento y costes acordados» con los licitadores. Además, los documentos preparatorios de la Directiva recomiendan a los poderes adjudicadores que utilicen las adquisiciones como palanca estratégica para fomentar la innovación y la calidad de los servicios públicos. Aunque estas directivas prevén expresamente instrumentos jurídicos adecuados para promover la adquisición de soluciones innovadoras, el uso efectivo de los contratos de innovación por parte de los poderes adjudicadores sigue siendo marginal. La evaluación ex post realizada por la Comisión Europea ha confirmado que estos instrumentos, aunque están formalmente disponibles, son difíciles de aplicar debido a barreras jurídicas, una excesiva complejidad procedimental y la incertidumbre interpretativa. Además, la falta de una definición jurídica clara y unívoca de «contratación pública de innovación» en el Derecho primario de la Unión contribuye a la fragmentación en la aplicación, lo que da lugar a una aplicación heterogénea entre los Estados miembros. Esto limita la posibilidad de que la contratación pública sea un verdadero motor de la demanda de innovación, tal y como prevén las estrategias de la Unión en materia de transición digital, sostenibilidad y fortalecimiento de la industria europea.

Desde el punto de vista económico y social, los contratos de innovación alimentan la demanda pública de soluciones tecnológicas de vanguardia y promueven la integración entre el sector público, la investigación y las empresas. Un mayor recurso a los contratos innovadores produce efectos sistémicos positivos, por ejemplo, favoreciendo la introducción en la administración pública de soluciones y tecnologías emergentes para mejorar los servicios a los ciudadanos y las empresas; estimulando la innovación del mercado a través del gasto público y creando nuevas oportunidades de *negocio*; y, por último, aumentando las competencias industriales presentes en el territorio europeo. La digitalización representa una dimensión imprescindible de la innovación en la contratación pública.

Sin embargo, la ausencia de medidas normativas incentivadoras y de instrumentos operativos adaptados a la realidad de las pymes innovadoras, las empresas emergentes y los proveedores de alta intensidad tecnológica se traduce en una pérdida de oportunidades para el mercado único, en particular en los sectores estratégicos emergentes. En este contexto, se considera necesaria una intervención normativa específica que, además de simplificar las condiciones de acceso a los procedimientos innovadores, introduzca mecanismos obligatorios o parámetros mínimos de uso y favorezca la creación de mercados de referencia europeos para soluciones tecnológicas avanzadas.

Propuesta

¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones relativas a la contratación pública de innovación?

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Neutral	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
1. No es necesario modificar el marco jurídico vigente en materia de contratación pública de innovación.				X	
2. La normativa de la UE en materia de contratación pública debería incentivar aún más la contratación pública de innovación.	X				
3. La normativa de la UE en materia de contratación pública debería hacer obligatorios los requisitos relativos a la contratación pública de innovación.			X		

Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 2 anterior. ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían introducirse para incentivar aún más el recurso a la contratación pública de innovación?

1. El Derecho de la UE debería proporcionar una definición jurídica clara de la contratación pública de innovación.
2. **El Derecho de la Unión Europea debería simplificar y eliminar las condiciones jurídicas para facilitar el recurso a procedimientos de contratación pública destinados a la adquisición de soluciones innovadoras, como las asociaciones para la innovación o el diálogo competitivo. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
3. **Los compradores públicos deberían poder adquirir más fácilmente soluciones innovadoras directamente de las empresas emergentes mediante la creación de un procedimiento específico. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
4. **Es conveniente introducir un mecanismo de «cumplir o explicar» para promover el recurso a consultas preliminares de mercado en la adquisición de soluciones innovadoras, limitar las garantías financieras excesivas o permitir a los proveedores conservar los derechos de propiedad intelectual. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
5. **La Comisión debería promover la ingeniería del valor en relación con la contratación pública de innovación. [OPCIÓN SELECCIONADA]**
6. Es conveniente fijar objetivos no vinculantes para la contratación pública de innovación a escala de la UE y de los Estados miembros, acompañados de estrategias o planes para garantizar su consecución.
7. **La Comisión debería promover la agrupación de la demanda en caso de necesidades similares entre los compradores públicos (por ejemplo, contratos colaborativos entre varios compradores públicos). [OPCIÓN SELECCIONADA]**
8. La Comisión debería crear una plataforma de la UE en la que se comuniquen todos los retos de la UE en materia de innovación en el sector público a los proveedores de soluciones innovadoras, incluidas las empresas emergentes y las pymes innovadoras.
9. Otros: Especifique:

¿Está «de acuerdo» o «muy de acuerdo» con el punto 3 anterior? ¿Cuáles de los siguientes elementos deberían ser obligatorios? **[NO APLICABLE]**

1. Los objetivos obligatorios para la contratación pública de innovación deberían fijarse a nivel de la UE.
2. y a nivel de los Estados miembros, acompañados de estrategias o planes para garantizar su consecución.
3. Consultas preliminares al mercado en el momento de la adquisición de soluciones innovadoras. Limitación de las garantías financieras excesivas en la adquisición de soluciones innovadoras. Garantizar que los proveedores conserven los derechos de propiedad intelectual.
4. Otros: Especificar:

Tema: Contratación pública de innovación - impactos

Contexto en el que se articula la propuesta

Los contratos públicos de innovación, si se incentivan y aplican correctamente, pueden tener efectos significativos en los ámbitos económico, industrial, social e institucional, tanto a nivel europeo como nacional. Las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE ya reconocen la posibilidad de que los poderes adjudicadores utilicen instrumentos orientados a la innovación, como el diálogo competitivo (artículo 30 de la Directiva 2014/24/UE), la asociación para la innovación (artículo 31 de la Directiva 2014/24/UE) y el procedimiento con negociación (artículo 29 de la Directiva 2014/24/UE). Sin embargo, el recurso a estos instrumentos sigue siendo limitado en la práctica, como lo demuestra la evaluación ex post realizada por la Comisión Europea, que ha puesto de manifiesto obstáculos de aplicación relacionados con la complejidad de los procedimientos, la incertidumbre jurídica y la fragmentación interpretativa a nivel de los Estados miembros.

Una ampliación estructural del uso de los contratos de innovación tendría repercusiones positivas en al menos tres aspectos fundamentales. En primer lugar, los contratos innovadores constituyen un instrumento de política industrial capaz de generar una demanda pública cualificada, orientada al desarrollo de soluciones tecnológicas avanzadas en sectores estratégicos (energía, movilidad, sanidad, digital). La posibilidad de que los compradores públicos desarrollen soluciones conjuntamente con los operadores económicos contribuye a estimular la innovación «de vanguardia», a consolidar las cadenas de producción europeas y a reducir la dependencia tecnológica de terceros países, en consonancia con los objetivos de autonomía estratégica de la UE. El Pacto Verde Europeo y el Programa Digital Europa incluyen explícitamente la contratación pública como palanca para reforzar la base industrial y adoptar a gran escala tecnologías sostenibles.

Desde el punto de vista técnico e institucional, la introducción de contratos orientados a la innovación permite a las administraciones públicas responder con mayor eficacia a las necesidades complejas y cambiantes de la comunidad, mediante el acceso a soluciones personalizadas, eficientes y con un alto contenido tecnológico. La digitalización de los procesos, obligatoria en virtud del nuevo Código de Contratación Pública italiano (D.Lgs. 36/2023, arts. 19-36), constituye un motor para la difusión de modelos de *contratación* más ágiles y transparentes, reduciendo los plazos procedimentales, aumentando la trazabilidad y mejorando la interoperabilidad entre los sistemas informáticos.

Por último, los contratos de innovación pueden facilitar el acceso de las pymes, las empresas emergentes y los centros de investigación a los mercados públicos, gracias a mecanismos de participación más flexibles, procedimientos colaborativos (por ejemplo, consultas preliminares al mercado) y la adopción de criterios de adjudicación orientados a la calidad. Esto se traduce en una mayor difusión de la innovación en los territorios, un aumento del empleo altamente cualificado y un fortalecimiento del ecosistema europeo del conocimiento. La participación directa de las empresas en los procesos de innovación pública también promueve la responsabilidad social de las empresas, estimulando las inversiones en investigación y formación. La Comisión Europea ha reconocido que el

El refuerzo de la capacidad innovadora de los compradores públicos es un elemento clave para la resiliencia de la Unión y la sostenibilidad de los sistemas de bienestar.

En resumen, el uso sistemático de la contratación pública de innovación, acompañado de un apoyo normativo y operativo adecuado, contribuye a combinar la eficiencia del gasto público con la promoción de la industria europea, la protección del interés general y la mejora continua de la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

Propuesta

¿Qué probabilidad cree que tienen de producirse los siguientes resultados tras **el fomento** de la contratación pública en el ámbito de la innovación?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Aumento de las cargas administrativas para los compradores públicos		X			
Reducción de los litigios			X		
Mejor calidad de los productos/servicios/obras		X			
Acceso más fácil a los contratos transfronterizos dentro de la UE		X			
Aumento del empleo en la UE		X			
Reducción de la competencia		X			
Aumento de los precios de los productos/servicios/trabajos			X		
Aumento de los costes para los licitadores de la UE			X		
Mayor participación de las pymes		X			
Promover la innovación en la UE	X				
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE		X			
Impulso a la industria de la UE	X				
Mayor posibilidad de que los licitadores de la UE se adjudiquen los contratos.		X			

¿En qué medida cree que es probable que se produzcan los siguientes resultados como consecuencia de la obligación de contratación pública innovadora?

	Muy probable	Bastante probable	Sin impacto	Bastante improbable	Muy improbable
Mayor carga administrativa para los licitadores de la UE	X				
Mejor calidad de los productos/servicios/obras	X				
Reducción de la competencia				X	
Relanzamiento de la industria de la UE		X			
Aumento de los costes para los licitadores de la UE		X			
Mayores posibilidades de adjudicarse los contratos para los licitadores de la UE		X			
Relanzamiento del empleo en la UE		X			
Reducción de los litigios				X	
Aumento de las cargas administrativas para los compradores públicos		X			
Aumento de los precios de productos/servicios/obras		X			
Aumento de la innovación en la UE		X			
Acceso más fácil a los contratos transfronterizos dentro de la UE		X			
Mayor participación de las pymes		X			

Ficha de información detallada de la propuesta de la

[Nota metodológica](#)

La propuesta se basa en un análisis normativo de los instrumentos previstos en las directivas de 2014 para fomentar la innovación en la contratación pública (artículos 29 a 31 de la Directiva 2014/24/UE). Se han sugerido algunas medidas destinadas a incentivar la adopción sistemática de contratos públicos innovadores, simplificando los procedimientos, potenciando el diálogo con el mercado y mejorando el acceso de las empresas emergentes y las pymes innovadoras.

[Contexto](#)

La creciente importancia de la innovación en las políticas públicas europeas y nacionales hace urgente una intervención orgánica destinada a reforzar el papel estratégico de la contratación pública como palanca para promover la investigación, el desarrollo y la difusión de soluciones tecnológicas avanzadas. La normativa actualmente en vigor —en

En particular, las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE introdujeron instrumentos jurídicos innovadores destinados a superar la rigidez procedimental de la contratación pública tradicional y a estimular la oferta de soluciones aún no presentes en el mercado. Sin embargo, el análisis realizado por la Comisión Europea en 2021 puso de manifiesto una aplicación limitada de estos instrumentos por parte de los Estados miembros, debido a factores como la complejidad de las normas, la ausencia de una definición normativa clara de «contratación innovadora», el temor a los litigios y la escasa capacidad de planificación de los poderes adjudicadores.

A la luz de estas críticas, la propuesta n.º 10 se inscribe en el marco de la revisión en curso de las directivas de 2014, con el objetivo de incentivar de manera estructural el recurso a la contratación pública de innovación, superando los obstáculos normativos y de aplicación que se encuentran actualmente. Las medidas propuestas incluyen, entre otras: la previsión de una definición unívoca y vinculante de contratación pública de innovación, la introducción de una obligación proporcional para los compradores públicos de considerar el uso de los procedimientos correspondientes, la posibilidad de valorar la propiedad intelectual en los criterios de adjudicación, el refuerzo de las consultas preliminares al mercado y el apoyo a la difusión de prácticas innovadoras, también mediante el uso de la digitalización.

Esta estrategia tiene por objeto promover un uso más eficiente y específico del gasto público, reforzando al mismo tiempo el ecosistema europeo de innovación, la competitividad de las empresas —en particular las pymes y las empresas emergentes— y la capacidad de las administraciones públicas para responder eficazmente a los retos sociales y tecnológicos de la transición digital y ecológica. En esta perspectiva, la contratación pública innovadora no es solo una opción técnica, sino una verdadera herramienta de política industrial y de gobernanza inteligente.

Datos que respaldan la interpretación

Considerando que los contratos públicos de innovación constituyen una palanca estratégica para estimular la capacidad competitiva y tecnológica de la industria de la Unión Europea, favoreciendo el desarrollo y la adopción de soluciones de alto valor añadido. En este sentido, el marco normativo podría incentivar aún más el recurso a procedimientos de contratación orientados a la adquisición de soluciones innovadoras, mediante una simplificación y una mayor claridad de las modalidades de utilización de los instrumentos existentes. Aunque este enfoque podría suponer un aumento de las cargas administrativas en la fase de programación y gestión de los procedimientos, se vería compensado por una mejora de la calidad de los suministros y servicios, así como por efectos positivos en términos de eficiencia, sostenibilidad y modernización de las infraestructuras y los servicios públicos.

Objetivos previstos

La aplicación de las medidas propuestas en el marco de la presente reforma tiene por objeto reforzar el papel estratégico de la contratación pública de innovación como instrumento funcional para la transición digital y la competitividad industrial de la Unión. La definición clara y vinculante de la contratación innovadora, junto con la introducción de incentivos normativos y operativos para el recurso a los procedimientos correspondientes, permitiría superar las incertidumbres interpretativas y la fragmentación en la aplicación que actualmente obstaculizan su difusión.

El objetivo principal es sistematizar el uso de instrumentos de contratación pública innovadores —como la asociación para la innovación, el diálogo competitivo y las consultas preliminares de mercado— por parte de los poderes adjudicadores, mediante la eliminación de los obstáculos jurídicos, la simplificación de las condiciones procedimentales y la previsión de mecanismos de estímulo (por ejemplo, la obligación de «cumplir o explicar»). En esta perspectiva, el recurso a las consultas preliminares constituiría una práctica habitual, destinada a reforzar la capacidad de planificación de los poderes adjudicadores y a mejorar la correspondencia entre las necesidades públicas y la oferta innovadora.

Otro objetivo previsto es facilitar el acceso directo de las empresas emergentes y las pymes innovadoras a la contratación pública, mediante la creación de un procedimiento específico y la reducción de las barreras de acceso (por ejemplo, requisitos de garantía desproporcionados o cláusulas restrictivas sobre la propiedad intelectual). De este modo, se favorecería el desarrollo de un mercado europeo dinámico y competitivo de la innovación, apoyando las cadenas de suministro estratégicas y promoviendo la soberanía tecnológica de la Unión.

La introducción de la ingeniería del valor como criterio rector en los procedimientos innovadores tiene además por objeto garantizar una mayor calidad de los productos y servicios adquiridos, evaluando no solo el coste, sino también la sostenibilidad, la eficiencia funcional y el ciclo de vida de la solución propuesta. Aunque esta evolución puede suponer un aumento de la carga administrativa para los operadores económicos, en particular en la fase de licitación, se justifica por la perspectiva de un uso más eficiente y específico de los recursos públicos.

En conjunto, la aplicación de las propuestas presentadas permitiría: (i) estimular de manera estructural la adopción de soluciones tecnológicas innovadoras por parte de las administraciones públicas; (ii) reforzar la capacidad de diseño y el diálogo con el mercado; (iii) ampliar la participación de los operadores innovadores europeos, en particular las pymes y las empresas emergentes; (iv) apoyar la competitividad y la resiliencia industrial de la Unión; (v) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los servicios públicos mediante enfoques orientados al valor. Estos objetivos son coherentes con las orientaciones estratégicas de la Unión Europea en materia de innovación, digitalización y autonomía estratégica, y contribuyen a que la contratación pública sea un instrumento activo de la política industrial, económica y social.

Propuesta n.º 11, Área de intervención: ejemplo: Funcionamiento de las empresas públicas «Società Legali»

Tema: Exclusión de la aplicación de las Directivas para las actividades denominadas «no».

Contexto en el que se articula la propuesta

El artículo 29, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE excluye del ámbito de aplicación de la misma los contratos adjudicados en los denominados «sectores especiales» por un poder adjudicador a una «empresa vinculada», siempre que se cumplan los criterios establecidos en el apartado 4 siguiente.

Más concretamente, las condiciones que deben cumplirse conjuntamente para proceder a la adjudicación sin recurrir a la aplicación de los procedimientos públicos previstos en la Directiva 2014/25/UE pueden resumirse de la siguiente manera:

1. la adjudicación del contrato de obras, servicios y suministros se realice en el ámbito de los denominados «sectores especiales»;
2. la entidad que adjudica el contrato sea un poder adjudicador;
3. el adjudicatario sea una «empresa vinculada» al poder adjudicador (*rectius*, controlada por este último);
4. al menos el 80 % del volumen de negocios medio total realizado por la empresa vinculada en los últimos tres años provenga de obras, servicios o suministros (según el objeto del contrato) ejecutados o prestados a favor del poder adjudicador.

Para comprender mejor el alcance del requisito mencionado en el punto 3, el concepto de «empresa vinculada», interpretado a la luz de los criterios del Derecho interno y, en particular, de los establecidos en el artículo 2359 del Código Civil, debe remitirse al concepto de control.

A este respecto, el apartado 2 establece que por «empresa vinculada» se entiende cualquier empresa:

- a. sobre la que el poder adjudicador pueda ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante; o
- b. que pueda ejercer una influencia dominante sobre el poder adjudicador; o
- c. que, al igual que el poder adjudicador, esté sujeta a la influencia dominante de otra empresa en virtud de relaciones de propiedad, participación financiera o normas internas.

Por lo tanto, cuando el artículo 29 de la Directiva 2014/25/UE hace referencia a «empresas vinculadas» al poder adjudicador, debe entenderse que se trata de empresas controladas por este último.

La Directiva 2014/25/UE, en su versión vigente, plantea algunas cuestiones, especialmente en el ámbito del proceso de integración vertical progresiva de los grupos de empresas que operan en los denominados sectores especiales, es decir, la adquisición, por parte de una empresa pública que opera en la fase inicial de la cadena de suministro, del control de varias fases de la cadena de valor, desde el proveedor (fase inicial) hasta el cliente (fase final), con el fin de controlar la producción, la calidad y los costes, aumentando la eficiencia y reduciendo la dependencia de terceros.

Si bien es cierto que, cuando se cumplen conjuntamente todos los requisitos anteriormente enumerados, el poder adjudicador puede adjudicar obras, servicios o suministros que entran dentro de los denominados sectores especiales a una empresa vinculada propia (*rectius*, a una empresa controlada propia) sin tener que cumplir las normas de licitación pública previstas en la Directiva 2014/25/UE, una «simplificación» similar no se aplica, en la actualidad, a las adjudicaciones realizadas por empresas controladas («vinculadas», en la terminología de la Directiva), incluso cuando dichos contratos se caracterizan por un vínculo de instrumentalidad extremadamente difuso con respecto a las actividades propias de los denominados Sectores Especiales.

De hecho, una empresa que opera en la fase final de la cadena de suministro, una vez integrada en el grupo de empresas públicas que operan en el sector especial, se convierte ella misma en una empresa pública que opera en los denominados sectores especiales y, por lo tanto, entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/25/UE, aunque su actividad solo pueda considerarse instrumental en sentido amplio con respecto a la que realizan las demás empresas del grupo en los denominados sectores especiales.

Este contexto normativo, incorporado también por el legislador nacional italiano en el Código de Contratos Públicos vigente, corre el riesgo de perjudicar, en particular, el fenómeno virtuoso de la integración vertical o la denominada «verticalización» de los grupos de empresas que tienen en su cúspide a un poder adjudicador y que realizan múltiples y variadas actividades, algunas de las cuales (i) están directamente relacionadas con los denominados Sectores Especiales, (ii) otras instrumentales a las propias de los denominados Sectores Especiales y (iii) otras totalmente independientes o, en cualquier caso, solo vagamente instrumentales a las realizadas en los denominados Sectores Especiales.

De hecho, en tales hipótesis se determina la compleja y articulada situación en la que:

- (i) el organismo adjudicador al frente del grupo, siempre que se cumplan todos los requisitos, puede adjudicar obras, servicios y suministros en el ámbito de los denominados «sectores especiales» a empresas «vinculadas» (*rectius*, controladas) sin tener que activar necesariamente los procedimientos públicos previstos en la Directiva 2014/25/UE;
- (ii) la empresa «vinculada» (*rectius*, controlada) y, por lo tanto, perteneciente al mismo grupo, por los motivos anteriormente expuestos, está obligada a aplicar los procedimientos probatorios establecidos en la Directiva 2014/25/UE, incluso cuando debe adquirir obras, servicios y suministros ampliamente «instrumentales» y solo indirectamente atribuibles a los denominados Sectores Especiales.

Esta circunstancia conlleva múltiples dificultades que pueden perjudicar el crecimiento —en términos numéricos— y el desarrollo —en términos dimensionales— de los fenómenos de integración vertical de grupos encabezados por entidades adjudicadoras que también operan en los denominados sectores especiales, con todos los perjuicios en términos de competitividad que ello puede suponer para la UE y para los distintos Estados miembros. Y ello también teniendo en cuenta que los mercados descendentes en los que operan las denominadas sociedades jurídicas se caracterizan por la presencia de numerosos competidores privados, estos últimos no sujetos a ninguna obligación de publicidad.

De ahí la necesidad de revisar la legislación comunitaria vigente con el fin de permitir que las denominadas sociedades legales que realizan actividades solo marginalmente instrumentales con respecto a las que entran dentro de los denominados sectores especiales, aunque sigan siendo empresas públicas, no estén obligadas a aplicar los procedimientos de licitación pública para la adjudicación de obras, servicios y suministros.

Propuesta

Por todo lo anterior, la presente propuesta de modificación tiene por objeto, como se ha anticipado, permitir que las empresas «vinculadas» (*rectius*, controladas) por entidades adjudicadoras, pero cuyo objeto social sea totalmente ajeno a las actividades comprendidas en los denominados sectores especiales, aunque sigan siendo empresas públicas, no estén obligadas a aplicar los procedimientos de licitación pública cuando adjudiquen obras, servicios y suministros, independientemente de que dichos trabajos, servicios o suministros puedan considerarse «instrumentales» y/o indirectamente relacionados con los denominados sectores especiales.

A tal fin, se propone una línea de actuación que prevé una modificación de la normativa vigente en materia de contratos adjudicados, con el fin de añadir, además de la excepción prevista en el artículo 29, párrafo 3, una nueva causa de exclusión para las adjudicaciones realizadas por sociedades legales que tengan por objeto contratos solo vagamente relacionados con la actividad que otras sociedades del grupo llevan a cabo en los denominados sectores especiales.

Ficha de profundización de la propuesta « »

Nota metodológica

La propuesta se basa en un análisis de la normativa prevista en el artículo 29 de la Directiva 2014/25/UE en materia de adjudicaciones en los sectores especiales entre entidades adjudicadoras y empresas vinculadas. El análisis ha puesto de relieve las dificultades derivadas de la aplicación de los procedimientos de licitación pública a las empresas controladas que realizan actividades solo marginalmente instrumentales o totalmente ajenas a los sectores especiales. Sobre la base de este análisis, se propone una ampliación de los supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva, con el fin de permitir a estas empresas proceder a la adjudicación de contratos sin recurrir a los procedimientos de licitación.

Contexto

Véase lo descrito anteriormente.

Datos que respaldan la interpretación

Teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Directiva 2014/25/UE permite, cuando se dan determinados requisitos (entre ellos, el concepto de empresa vinculada/controlada y el umbral del 80 % de la facturación media), la adjudicación directa en los sectores especiales por parte del poder adjudicador a su propia filial, se observa una discrepancia en la aplicación en el caso contrario. De hecho, las empresas controladas, una vez integradas en el grupo y incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, están obligadas a aplicar los procedimientos de licitación pública incluso para los suministros que solo son instrumentalmente relacionados con los sectores especiales. Esta estructura corre el riesgo de obstaculizar el desarrollo de fenómenos de integración vertical, lo que afecta a la competitividad de las empresas públicas en los mercados descendentes, donde operan competidores privados que no están sujetos a restricciones similares. De ello se deriva la necesidad de prever una nueva exclusión para las adjudicaciones de las filiales relacionadas con actividades totalmente ajenas o solo indirectamente relacionadas con los sectores especiales.

Objetivos previstos

La aplicación de la propuesta tiene como objetivo principal superar la actual asimetría normativa que, si bien permite al organismo adjudicador adjudicar un contrato a una empresa controlada sin recurrir a procedimientos públicos cuando se dan las condiciones previstas en el artículo 29 de la Directiva 2014/25/UE, sigue imponiendo a las empresas controladas la aplicación de los mismos procedimientos también en relación con adjudicaciones relacionadas con actividades solo vagamente instrumentales o totalmente ajenas a los sectores especiales. En esta perspectiva, la introducción de un nuevo caso de exclusión contribuiría a favorecer el desarrollo virtuoso de los procesos de integración vertical dentro de los grupos de empresas públicas, apoyando su crecimiento y evolución dimensional, con efectos positivos en términos de eficiencia organizativa, control de costes y reducción de la dependencia de entidades externas. Al mismo tiempo, la propuesta permitiría reducir las desventajas competitivas que actualmente pueden afectar a las empresas que operan en los mercados descendentes, en los que hay numerosos competidores privados que no están sujetos a restricciones similares de publicidad. En definitiva, se lograría una mayor coherencia del marco de aplicación y una simplificación operativa para las denominadas sociedades jurídicas controladas, preservando su naturaleza de empresas públicas, pero permitiéndoles actuar con mayor flexibilidad en la adjudicación de obras, servicios y suministros relacionados con actividades no atribuibles a los sectores especiales o solo indirectamente relacionadas con ellos.

Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo

Artículo y apartado	Propuesta de posible articulación/modificación del instrumento normativo	Comentarios
Artículo 7	Después del segundo párrafo se añade lo siguiente: «La presente Directiva no se aplica a los contratos adjudicados por una empresa vinculada a un poder adjudicador cuando el objeto del contrato sea indirectamente instrumental para el desarrollo, por parte de dicho poder adjudicador, de una de las actividades descritas en los artículos 8 a 14».	

Comentarios

No hay.

Propuesta n.º 12, Área de intervención: Integración de la Directiva 2016/23/UE sobre propuestas no solicitadas ()

Tema: Previsión del procedimiento de propuesta no solicitada (USP) para la adjudicación de concesiones

Contexto en el que se articula la propuesta

La Directiva comunitaria sobre concesiones 2014/23/UE (Directiva), distinta de las otras dos directivas sobre contratos ordinarios 2014/24/UE y especiales 2014/25/UE, ha supuesto en sí misma una innovación relevante que pone de relieve la importancia que los contratos de concesión o de colaboración público-privada (CPP) han adquirido en el mercado europeo de la contratación pública.

La Directiva, respaldada por la evolución comunitaria que parte de la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones de 2000, publicada en el DOUE el 24 de abril de 2000 (Comunicación), llega a una definición de concesión que capta *la esencia* de la permanencia del riesgo operativo en manos del sujeto privado; además, ha unificado las concesiones de obras y servicios indicando el método de estimación del valor y un único umbral para la publicación del anuncio de licitación en el DOUE.

La Directiva, en su artículo 5, apartado 1, precisa lo que implica la adjudicación de una concesión, es decir, cuál es el contenido necesario de un contrato de concesión: la transferencia al concesionario del riesgo operativo vinculado a la gestión de las obras o los servicios.

En este punto, conviene recordar que el riesgo operativo al que debe exponerse el privado puede afectar tanto a la demanda como a la oferta, lo que da lugar a una amplia gama de contratos que prescinden del método de remuneración del concesionario mediante tarifas pagadas por los ciudadanos privados o mediante una cuota abonada por la Administración Pública.

La madurez del mercado de las APP en Europa queda patente en el informe EPEC 2024¹ (European PPP Expertise Centre): se han cerrado 39 operaciones de colaboración público-privada por un valor total de 11 470 millones de euros, lo que supone una disminución del valor del mercado del 17 % con respecto a 2023. El número de proyectos concluidos aumentó un 2,6 %, con 39 proyectos en 2024 frente a los 38 de 2023. Grecia fue el mercado más grande en términos de valor, mientras que Bélgica lideró la clasificación por número de proyectos. Once países concluyeron al menos un proyecto de colaboración público-privada, frente a los 13 de 2023. El transporte fue el sector más importante en términos de valor. La educación fue el sector más importante en términos de número de proyectos. Más del 61 % de las operaciones concluidas se referían a asociaciones público-privadas financiadas por el gobierno como obras en frío.

En 2024, el valor total de las operaciones de colaboración público-privada (CPP) que se *cerraron* en el mercado europeo ascendió a 11 470 millones de euros, lo que supone un descenso del 17 % con respecto a 2023 (13 900 millones de euros).

Los contratos de APP constituyen, por lo tanto, el marco contractual que permite abordar la complejidad de los retos, en términos de diseño, realización y gestión de obras y servicios públicos, que los gobiernos europeos esperan afrontar en el futuro.

Los contratos de APP alcanzan su objetivo cuando logran estimular la innovación presente en el mercado y, al mismo tiempo, ponerla al servicio del interés público. Cuanto más se logra alinear la operación con el interés público, mayor es el bienestar social alcanzado: el procedimiento de adjudicación no es, evidentemente, neutral con respecto a este objetivo.

¹ EPEC, *Market Update*, Review of the European public-private partnership market in 2024, marzo de 2025.

[Propuesta](#)

Incorporar en la Directiva 2014/23/UE el procedimiento de propuesta no solicitada (USP) para la adjudicación de contratos de concesión o de colaboración público-privada.

La USP es una propuesta espontánea presentada por un sujeto privado a la administración pública para llevar a cabo un proyecto de APP. No obstante, la administración pública debe gestionar el mecanismo de evaluación de la propuesta recibida espontáneamente, negociarla para ajustarla a sus intereses y, por último, someterla a concurso público para su adjudicación, seleccionando al concesionario.

La técnica reguladora de la Directiva debería prever las dos fases en las que se puede dividir el procedimiento:

- 1) la primera fase de presentación espontánea de la USP por parte del operador económico, su evaluación y la posible negociación cooperativa con la administración pública;
- 2) la segunda fase competitiva, en la que la propuesta definida y aprobada previamente se somete a licitación;
- 3) Los requisitos de cualificación del operador económico en la primera fase, los incentivos para la presentación de la USP y el contenido de la USP se dejan a la regulación nacional de cada Estado, mientras que la segunda fase debe seguir las normas de adjudicación en términos de cualificación, publicidad, transparencia y competitividad previstas para la adjudicación de concesiones.

[Ficha de análisis de la propuesta de la](#)

[Nota metodológica](#)

La Directiva deja amplia autonomía procedimental para la adjudicación de contratos de APP. De hecho, según el artículo 30, apartado 1, «el poder adjudicador o la entidad adjudicadora podrán organizar libremente el procedimiento de selección del concesionario, siempre que se respete la presente Directiva». Además, «la concepción del procedimiento de adjudicación de la concesión debe respetar los principios enunciados en el artículo 3», por lo que «los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras tratarán a los operadores económicos en condiciones de igualdad y de manera no discriminatoria, y actuarán con transparencia y proporcionalidad».

A este respecto, la Directiva ya permitiría a los Estados actuar de forma autónoma para utilizar la USP, sin embargo, su inclusión en la Directiva genera una homogeneización en su aplicación y un claro impulso para apoyar el aumento de la adjudicación de contratos de concesión.

[Contexto](#)

Las instituciones públicas y privadas llevan tiempo elaborando directrices para la gestión de las USP, incorporándolas a las directrices generales de la PPP o redactando manuales específicos. En aproximadamente el 62 % de los países de la OCDE, la presentación, evaluación y realización de proyectos de iniciativa privada se rige por una normativa específica.

Por ejemplo:

1. Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Propuestas no solicitadas y negociaciones directas, Recopilación de directrices normativas sobre APP*, volumen I, 2024;
2. Banco Mundial, *Directrices políticas para la gestión de propuestas no solicitadas en proyectos de infraestructura*, volúmenes I, II y III, 2017;
3. PPIAF, *Propuestas no solicitadas: una excepción a la iniciación pública de APP de infraestructura*, 2014;
4. UNCITRAL, *Guía legislativa sobre las asociaciones público-privadas*, 2020;
5. UNECE, *Norma sobre asociaciones público-privadas / Marco jurídico de concesiones en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su guía complementaria*, 2023.

Datos que respaldan la interpretación

El principio de competencia en la Directiva se aplica de manera «pura» para la adjudicación de concesiones, utilizando los procedimientos abiertos y restringidos (subasta) reconocidos. La Directiva también admite la negociación en las adjudicaciones directas, en casos muy limitados de procedimientos sin publicación previa del anuncio, previstos, por ejemplo, en el artículo 32 de la Directiva 2014/24/UE para los sectores ordinarios o en el artículo 50 de la Directiva 2014/25/UE para los sectores especiales.

La excepción al principio puro de la competencia en la negociación permite alinear completamente la oferta del operador económico con los deseos de la administración pública, logrando así otro principio del Tratado, el del resultado.

Debido a las características del contrato de APP que se va a adjudicar (contrato complejo), se debería considerar una tercera vía de adjudicación, entre la subasta y la negociación, que permita aprovechar la innovación y, al mismo tiempo, «secar» las rentas de posición que, naturalmente, incorpora la innovación presente en el mercado.

La competencia es sin duda uno de los valores fundamentales también para la adjudicación de contratos complejos de APP, en los que todos los actores tienen la misma dignidad y la administración pública, que puede regular este mercado, debe dotarse de un método flexible de solicitud (demanda) para responder de forma reactiva a los cambios en sus necesidades, aprovechando las ventajas que se derivan, precisamente, tanto de la negociación directa como de la competencia.

Los contratos complejos de APP se caracterizan por un fuerte componente de innovación, y cuando este componente no existe, resultan eficaces los procedimientos tradicionales abiertos o restringidos de adjudicación de concesiones, utilizando siempre el criterio del OEV para seleccionar la mejor oferta.

La innovación es el elemento que la administración pública debe aprovechar, y es la razón por la que, en cualquier caso, la alternativa entre subasta y negociación no logra llevar a cabo esta «tarea».

La subasta fracasa porque la licitación debe tener un proyecto predefinido por la propia administración pública, sobre el que compiten los licitadores mediante la presentación de ofertas evaluadas con el OEV, pero precisamente por este motivo, la innovación, si la hay, se limita únicamente a la que la propia administración pública puede concebir de forma autónoma.

La negociación no logra el objetivo de aprovechar la mejor innovación, no solo por los limitados ámbitos de aplicación que permite la normativa comunitaria, sino también porque es un procedimiento que, en el mejor de los casos, «paga» excesivamente por la innovación elegida. La conclusión a la que se llega es que, para la adjudicación de contratos de APP, la alternativa tradicional de subasta o negociación no permite maximizar los beneficios para la administración pública en términos de costes y, sobre todo, de búsqueda de innovación.

La Negoauction es la formulación ideal del proceso de adjudicación para la asignación de estos contratos de APP, que prevé la coexistencia de ambas técnicas de adjudicación.

La primera fase de la negociación debe permitir al mercado expresar toda su capacidad innovadora, por lo que la administración pública debe garantizar al mercado un tiempo de reflexión adecuado para presentar propuestas innovadoras y debe garantizar una remuneración al grupo innovador por los esfuerzos realizados, con incentivos tanto económicos (reembolsos o primas) como el reconocimiento de un posible privilegio en la adjudicación del contrato.

A continuación, debe seguir necesariamente la segunda fase de subasta, que permita a los demás empresarios competir con esa propuesta, sobre todo en lo que respecta a los costes y a algunos aspectos del proyecto, con el fin de eliminar los márgenes de rendimiento incorporados en la oferta del grupo innovador seleccionado en la primera fase.

La sucesión de estas dos fases en el orden indicado, primero la negociación y luego la subasta, debe ir acompañada de algunas medidas, siempre entendidas como incentivos o sanciones, destinadas a eliminar la inevitable presencia de barreras de entrada y de comportamientos depredadores dominados por *el riesgo moral*.

En lo que respecta a la innovación, que constituye la razón por la que se recurre a los contratos de APP, la literatura económica reciente ha puesto de relieve que la USP, mediante mecanismos de incentivo adecuados y equilibrados, puede generar eficiencia y estimular la producción de innovación sin aumentar los costes para la administración pública².

Entre las técnicas de incentivo más conocidas se encuentran: a) la compensación de los gastos de preparación de la propuesta en caso de que el promotor no resulte adjudicatario de la fase competitiva; b) una bonificación de puntos garantizada al promotor en la fase de oferta competitiva; c) el derecho de tanteo, el denominado «Swiss challenge», el derecho reconocido al promotor de igualar las condiciones ofrecidas por el licitador con la puntuación más alta y, en tal caso, permitirle adjudicarse el proyecto.

En la USP, los principios de eficiencia y resultado se suman al principio de competitividad, en una secuencia que, como hemos dicho, debe supervisarse en todas sus fases para evitar que prevalezcan los aspectos críticos, todos ellos conocidos como *riesgo moral*, barreras de entrada, ineficiencia, etc.

Objetivos previstos

La inclusión del USP en la normativa de la Directiva como procedimiento para la adjudicación de concesiones permitiría al mercado europeo afrontar los incipientes retos de la modernización digital, la sostenibilidad y la inclusión social que deben incorporarse a los complejos contratos de APP.

Las ventajas de la USP son notables:

- 1) la reducción drástica de los plazos de adjudicación;
- 2) la identificación por parte de los operadores de infraestructuras públicas que no han sido identificadas por la administración pública para su realización en APP;
- 3) la alineación completa del proyecto propuesto por el operador económico con los intereses de la administración pública, mediante una primera fase de negociación cooperativa entre las partes;
- 4) la compresión de los ingresos mediante un procedimiento competitivo y transparente en la segunda fase;
- 5) la identificación de proyectos que sean viables desde el punto de vista técnico, jurídico y, en particular, económico-financiero;
- 6) el estímulo y la adquisición, si se incentiva adecuadamente, de la mejor innovación presente en el mercado.

Comentarios

La inclusión en la Directiva de la regulación de la USP permitiría un aumento considerable de las concesiones y los *cierres* de contratos de APP (viables) para hacer frente a los incipientes retos de la modernización digital, la sostenibilidad y la inclusión social en los sectores del transporte, la sanidad, la educación, la energía, etc.

² R. Camboni, L. Corazzini, S. Galavotti y P. Valbonesi, *Procuring Innovation Through Bid Preference: An Experiment*, Marco Fanno Working Papers – 331, enero de 2026; A. Nduhura, T. Molokwane, M. Tshombe Lukamba, I. Nuwagaba, F. y F. Can, *Procuring unsolicited bids without losing the innovation ingredient: implementation lessons for public private partnerships for developing countries*, International Public Management Review, vol. 22, n.º 1, 2022; Y. Che, E. Iossa y P. Rey, *Premios frente a contratos como incentivos para la innovación*, The Review of Economic Studies, volumen 88, número 5, octubre de 2021, páginas 2149-2178; G. Castelblanco y J. Guevara, *La teoría y la práctica de las propuestas no solicitadas para las APP: falacias ocultas, ganancias infravaloradas y consecuencias no deseadas*, J. Manage. Eng., 2025, 41; G. Fernando, U. Kulatunga, M. Thayaparan y C. Hadiwattege, *Gestión de propuestas no solicitadas de colaboración público-privada mediante la adopción de un método de licitación competitivo, justo y transparente*, IPGRC 2022.

Créditos

El presente documento ha sido elaborado por:

- Flavio IACOVONE (presidente del Comité Técnico 1.3 Finanzas y Contratación Pública de PIARC Italia), Christian D'ORAZI y Margherita MARRALE, de GA-Alliance

Nuestro más sincero agradecimiento por las propuestas y contribuciones técnicas de los siguientes expertos:

- Prof. Enrico AL MUREDEN y el abogado Matteo DE PAMPHILIS, de la Universidad de Bolonia, por sus contribuciones en la sección dedicada a los temas 2 «Simplificación», 5 «Digitalización y transparencia», 6 «Fabricado en Europa», 7 «Contratación pública verde, social y responsable en el ámbito de la innovación – BPQR» y 8 «Contratación pública verde».
- Prof. Michele COZZIO, de la Universidad de Trento ([Observatorio de Derecho Comunitario y Nacional sobre Contratación Pública](#)), por sus contribuciones en la sección dedicada al tema 3 «Coherencia entre las normas generales aplicables a todos los sectores y las normas sectoriales».
- Abogado Massimo RICCHI, de DL ANAS S.p.A., por sus contribuciones en la sección dedicada al tema 12 «Integración de la Directiva 2014/23/UE - Propuesta no solicitada (USP) para la adjudicación de concesiones».
- Arquitecto Rocco TOTARO, de Invitalia S.p.A., por sus contribuciones en la sección dedicada a los temas 2 «Simplificación» y 5 «Digitalización y transparencia».
- Abogado Amedeo GAGLIARDI, abogada Patrizia CUTRUPI, abogada Laura MONTANARI y abogado Carlo RUSSO de Autostrade per l'Italia Sp.A. – por sus contribuciones en la sección dedicada al tema 4 «Concesiones»
- Dr. Francesco LONGO, de Stretto di Messina S.p.A., por sus aportaciones en la sección dedicada al tema 1, «Objetivos generales».
- Dr. Pasquale ROSATO, de Attesta S.p.A., por sus contribuciones en la sección dedicada a los temas 2 «Simplificación» y 5 «Digitalización y transparencia».
- Abogado Gregorio TORAZZI, del bufete Cappelli Riolo Calderaro Crisostomo Del Din & Partners, por sus contribuciones en la sección dedicada al tema 11 «Operatividad de las sociedades públicas «Sociedades legales»
- Abogado Marco CERRITELLI, del bufete Chiomenti, por sus contribuciones sobre la taxonomía en la sección dedicada al tema 2 «Simplificación».
- Abogado Flavio IACOVONE, abogado Christian D'ORAZI y Dra. Margherita MARRALE de GA-Alliance, por sus contribuciones en las secciones dedicadas a los temas 1 «Objetivos generales», 5 «Digitalización y transparencia», 9 «Consideraciones sociales en la contratación pública», 10 «Contratación pública de innovación», 11 «Operatividad de las sociedades públicas «Sociedades legales»

Agradecemos al abogado Flavio IACOVONE, al abogado Christian D'ORAZI y a la Dra. Margherita MARRALE de GA-Alliance, al Prof. Enrico Al Mureden y al abogado Matteo DE PAMPHILIS de la Universidad de Bolonia, al Prof. Michele COZZIO de la Universidad de Trento y al abogado Massimo RICCHI de ANAS S.p.A. por la revisión final del documento.

También queremos dar las gracias al Dr. Ing. Gianluca COSSALE (coordinador técnico operativo de los comités técnicos y vicepresidente del comité técnico 1.3 Finanzas y Contratación Pública de PIARC Italia) por su apoyo en la organización y coordinación.



PIARC - Asociación Mundial de la Carretera

PIARC, Asociación Mundial de la Carretera, es la asociación internacional más antigua dedicada a la ingeniería vial, la política vial y la gestión de redes de carreteras, y tiene como objetivo fomentar el progreso en el ámbito vial en todos sus aspectos, con el fin de promover el desarrollo de las redes de carreteras, estudiar los problemas de seguridad vial y representar el punto focal de intercambio de tecnologías viales en el mundo. Este objetivo se persigue mediante el intercambio y la difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas por los distintos países.

Vea cómo trabajamos en www.piarc-italia.it.