COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior

Índice

1. Introducción 2

2. Resumen de los informes de supervisión presentados por los Estados miembros 2

2.1. Indicadores cuantitativos clave: número y valor de las contrataciones 2

2.2. Fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta o de incertidumbre jurídica 5

2.3. Fraude, corrupción, conflicto de intereses e irregularidades graves 6

2.4. Participación de las pymes 8

2.5. Aplicación práctica de la contratación estratégica nacional 9

2.5.1. Contratación pública ecológica 9

2.5.2. Contratación pública socialmente responsable 10

2.5.3. Contratación pública de innovación 11

3. Conclusiones generales 12

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento refleja las aportaciones realizadas por los Estados miembros durante el primer ejercicio de información y supervisión en virtud de los artículos 83 y 85 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, del artículo 45 de la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y de los artículos 99 y 101 de la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en lo sucesivo, «la obligación de información» o «el ejercicio de presentación de informes»).

A causa de los retrasos en la transposición de la Directivas, la obligación de información se aplicó por primera vez en 2018. Así pues, en principio los informes abarcaban el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2017[1] (aunque un Estado miembro transpuso las Directivas después del 1 de enero de 2017), en función de los datos disponibles.

En el contexto de la mencionada obligación, la Comisión recibió veintisiete informes: veintiséis de Estados miembros de la UE[2] y uno de Noruega como miembro del Espacio Económico Europeo (EEE). Los informes originales presentados por los Estados miembros pueden consultarse en la siguiente dirección:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_es.

2. RESUMEN DE LOS INFORMES DE SUPERVISIÓN PRESENTADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS

En general, se observa una prevalencia de la información cualitativa sobre los datos cuantitativos en todos los informes recibidos. Sin embargo, el carácter incompleto de estos últimos ha limitado las posibilidades de agregar o comparar de manera exhaustiva los datos disponibles a escala de la UE.

2.1. Indicadores cuantitativos clave: número y valor de las contrataciones

Los indicadores cuantitativos resultan indispensables para definir el mercado de la contratación pública. Los Estados miembros señalan varios problemas surgidos en el transcurso de este ejercicio de presentación de informes, tales como datos de entrada parciales o incompletos[3] o la ausencia de dichos datos[4], entre otros. La tarea en sí parece haber

[1] Algunos Estados miembros presentaron informes correspondientes a un período distinto, dependiendo de la información de que disponían en ese momento.

[2] No se recibieron informes del Reino Unido ni de Austria.

[3] Por ejemplo, el informe presentado por Suecia menciona que *una proporción relativamente elevada de los contratos públicos nacionales tienen valores omitidos para el valor de la contratación.* De manera similar, en el informe recibido de Dinamarca se indica que, *al no ser obligatorio publicar las licitaciones cuyo valor se sitúa por debajo de los umbrales de la UE salvo que presenten un interés transfronterizo, los datos de dichas licitaciones no están disponibles y, sin ellos, el valor total de la contratación pública por debajo de los umbrales de la UE podría resultar engañoso.*

[4] Por ejemplo, el informe recibido de Finlandia señala que, *por lo que respecta a la contratación pública por debajo de los umbrales de la UE, la plataforma central de notificación electrónica de Finlandia, HILMA, recopila los datos para el cálculo del valor estimado, aunque no hay datos exhaustivos sobre el valor de los contratos adjudicados por debajo de dichos umbrales en 2017, como solicita la plantilla facilitada*. Por su parte, el Gobierno noruego no recaba datos sobre el valor de los contratos adjudicados por debajo de los umbrales de la UE.

planteado tantas dificultades y haber exigido tantos recursos que algunos Estados miembros decidieron solicitar ayuda adicional a tal efecto.

Habida cuenta de los problemas mencionados durante la recogida de datos, los indicadores clave seleccionados que se recibieron de los Estados miembros en el primer ejercicio de presentación de informes se han resumido en el cuadro 1 (los datos del cuadro se refieren a convocatorias de licitación, salvo que se especifique otra cosa).

Cuadro 1: Número y valor de las contrataciones por encima y por debajo de los umbrales de la UE en 2017

	Número de procedimientos de contratación		Valor de los procedimientos de contratación (en millones EUR)	
País	Por encima de los umbrales	Por debajo de los umbrales	Por encima de los umbrales	Por debajo de los umbrales
Austria	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado
Bélgica	n.a	n.a.	n.a.	6 435,80
Bulgaria	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Croacia	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Chipre	262	1 490	n.a.	175,92
Chequia	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Dinamarca	2 669	607	n.a.	n.a.
Estonia	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finlandia	4 333	n.a.	n.a.	n.a.
Francia	144 796		83 871,00	
Alemania	n.a.	n.a.	280 000,00	
Grecia	n.a.	n.a.	n.a.	1 800,00
Hungría	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irlanda	879	1 406	6 033,56	261,27
Italia	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Letonia	1 323	2 679	n.a.	567,59
Lituania	n.a.	n.a.	n.a.	2 117,80
Luxemburgo	n.a.	965	n.a.	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polonia	22 458	n.a.	n.a.	22 604,58
Portugal	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumanía	28 165		n.a.	3 230,45
Eslovaquia	1 650	26 293	n.a.	2 086,06
Eslovenia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
España	10 991	n.a.	n.a.	14 419,44
Suecia	7 561	10 769	72 236,48	
Países Bajos	n.a.	n.a.	26 400,00	46 900,00
Reino Unido	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado
Islandia	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado
Liechtenstein	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado	Informe no presentado
Noruega	4 418	5 268	n.a.	n.a.

Observaciones: Dinamarca: el valor por debajo de los umbrales solo se refiere a las licitaciones con interés transfronterizo; Francia: datos correspondientes a 2016 y únicamente por encima de los 90 000 EUR, salvo declaración voluntaria; Hungría: los valores se refieren a contratos adjudicados; Irlanda: los datos se refieren a anuncios de adjudicación de contratos; Italia: desglose aproximado de la contratación de bienes y servicios por encima y por debajo de los umbrales, en función de un valor contractual inferior a 150 000 EUR; Luxemburgo: el número de procedimientos se refiere a los contratos adjudicados; Malta: los datos se refieren a contratos adjudicados; Países Bajos: datos correspondientes a 2015; Rumanía: el informe abarca del 1 de enero de 2017 al 28 de febrero de 2018; Eslovaquia: los datos relativos a la contratación por debajo de los umbrales de la UE se refieren al número de contratos adjudicados y al valor estimado de los contratos; España: datos recabados hasta el 15 de diciembre de 2017; Suecia: datos correspondientes a 2016.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, la información aportada presenta diversas incoherencias, desde lagunas de información hasta la comunicación de datos compuestos (por ejemplo, sin distinguir entre contratación por encima y por debajo de los umbrales) o correspondientes a distintas fases del proceso de contratación pública (por ejemplo, unos datos se refieren a las convocatorias de licitación y otros a contratos adjudicados) y a distintos períodos. El tratamiento de estos datos se dificulta cuando las incoherencias mencionadas se combinan con problemas tales como dudas acerca de la comparabilidad entre las unidades de medida o diferencias de cobertura (a saber, la supervisión de la contratación por debajo de los umbrales de la UE depende del nivel de los umbrales nacionales, que varían en gran medida). Por consiguiente, la información recibida de los Estados miembros se ha presentado tal cual, con marcadores de posición donde faltan datos (aunque esto se deba, en parte, al carácter voluntario de la recogida de los datos[5]), y no se ha utilizado para calcular agregados a escala de la UE.

En varios casos, en los que se comunican los datos desglosados entre contratación por encima y por debajo de los umbrales, las cifras nacionales correspondientes a los contratos públicos por encima de los umbrales difieren de los datos recabados a través del diario electrónico de licitaciones (en lo sucesivo, «TED», por sus siglas en inglés)[6]. Esto puede deberse a diversos factores, como una integración insuficiente de la transmisión o publicación de los datos entre los sistemas nacionales y el TED, y se investigará más a fondo. El cuadro 2 recoge algunos ejemplos de estas discrepancias.

Cuadro 2: Ejemplos de discrepancias entre el número de anuncios de licitación (AL) y los contratos adjudicados (CA)

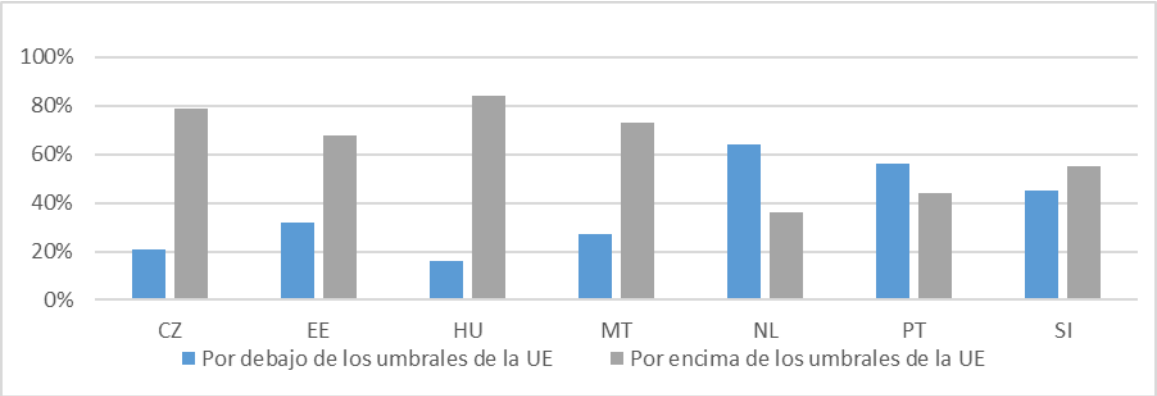
2017 (2016 SE)		
País	**AL publicados en el TED con respecto al informe nacional**	**CA publicados en el TED con respecto al informe nacional**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

El gráfico 1 muestra el porcentaje de la contratación por debajo y por encima de los umbrales en determinados Estados miembros, que también han facilitado el valor de la contratación pública por encima de los umbrales de la UE.

Gráfico 1: Valor de la contratación por debajo de los umbrales de la UE con respecto a la contratación por encima de dichos umbrales

[5] De conformidad con el artículo 85, apartado 2, la obligación de información no se refiere al valor de los contratos públicos por encima de los umbrales ni al número de contrataciones.

[6] El TED (*Tenders Electronic Daily*) es la versión en línea del *Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea*, dedicado a la contratación pública europea, y puede consultarse en: https://ted.europa.eu/.



El gráfico revela pautas divergentes entre los Estados miembros seleccionados, que podrían deberse a diferencias en los niveles de los umbrales nacionales y a la diversidad de metodologías utilizadas para recabar datos. Curiosamente, en algunos países (Países Bajos y Portugal) la contratación por debajo de los umbrales predomina sobre la contratación por encima de estos, lo que pone de relieve la importancia de los mercados nacionales de contratación pública, así como de las actividades de recogida de datos y supervisión al margen del TED (que son competencia exclusiva de los Estados miembros).

2.2. Fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta o de incertidumbre jurídica

Este apartado se centra en las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta o de incertidumbre jurídica que han notificado los Estados miembros, incluidos los posibles problemas estructurales o recurrentes en la aplicación de las normas sobre contratación pública. Los problemas generales detectados con mayor frecuencia son los siguientes:

- un conocimiento insuficiente de las normas por parte de los profesionales de la contratación pública, en particular de aquellas que no han sido aclaradas por la jurisprudencia;
- una dotación inadecuada de personal (en cuanto a la calidad necesaria y a la variedad de los perfiles) y la retención de personal, sobre todo a escala local;
- la falta de competencias en materia de contratación pública y un conocimiento insuficiente del mercado;
- presiones para asegurar un determinado resultado del procedimiento por parte de la jerarquía política;
- presiones para garantizar resultados rápidamente, que se traducen en menos tiempo para planificar y ejecutar el procedimiento de forma adecuada;
- la ausencia de centrales de compras o medios insuficientes a disposición de unas entidades adjudicadoras de tamaño reducido y faltas de personal.

En cuanto a la aplicación concreta de las disposiciones legales por parte de los poderes adjudicadores nacionales, alrededor de una cuarta parte de los Estados miembros señalan las siguientes cuestiones:

- cálculo del valor de la contratación (artículo 5): desglose artificial por parte del poder adjudicador, ya sea de forma deliberada en un contexto ilegal, ya sea por una

interpretación errónea que pueda haber conducido a un desglose artificial involuntario;

- motivos de exclusión (artículo 57): la aplicación de los motivos de exclusión por parte del poder adjudicador con fines de favoritismo o una interpretación excesivamente libre que dé lugar a una ejecución no lo suficientemente rigurosa;
- criterios de adjudicación (artículo 67): dificultad del poder adjudicador para formular unos criterios de calidad adecuados y significativos, en particular con respecto a la contratación pública estratégica (ecológica, socialmente responsable y de innovación) y que guarden una relación pertinente con el objeto del contrato.

Por último, pese al limitado número de respuestas, se observan con frecuencia las siguientes pautas:

- preferencia de los poderes adjudicadores por el criterio de adjudicación del precio más bajo, por considerarse más sencillo y objetivo; el criterio de la mejor relación calidad-precio se aplica en pocos casos, por temor a los riesgos que puede entrañar en auditorías de conformidad;
- poca o ninguna investigación de mercado previa, lo que se traduce en especificaciones poco realistas u obsoletas;
- fijación de unos plazos lo más breves posible para la presentación de ofertas o solicitudes de participación y de plazos breves para la ejecución de los contratos;
- imposición de demasiados criterios de selección o ausencia de los mismos.

2.3. Fraude, corrupción, conflicto de intereses e irregularidades graves

Muchos Estados miembros exponen a grandes rasgos su marco legislativo, la estructura institucional y las medidas no vinculantes adoptadas, con algunos datos estadísticos sobre el funcionamiento del sistema. Si bien en la mayoría de los casos, la legislación general contra la corrupción y la colusión y las instituciones conexas son anteriores a las Directivas, las normas de la Unión han proporcionado el impulso para centrar la atención específicamente en las cuestiones relacionadas con la contratación pública, en caso de no estar ya reguladas.

Algunas de las obligaciones y derechos concretos de interés que se mencionan son:

- la obligación de publicar todos los documentos, incluida la información sobre los operadores económicos;
- la obligación de las autoridades de competencia de efectuar pruebas y simulaciones de mercado para detectar conductas colusorias;
- la obligación de los operadores económicos de proporcionar datos sobre su estructura de propiedad;
- la obligación de designar funcionarios en materia de integridad y de crear departamentos de auditoría interna en el seno de los poderes adjudicadores.

Las medidas no vinculantes[7] que se recogen en los informes son las más numerosas y las que presentan una mayor coherencia entre los Estados miembros. Entre ellas figuran estrategias

[7] Medidas que no constituyen una obligación jurídica estricta para los profesionales de la contratación pública.

nacionales contra la corrupción, manuales y notas orientativas (en especial sobre técnicas de estudio de mercado, de negociación o para detectar conductas colusorias), la profesionalización, la educación y la formación, o códigos de conducta para los funcionarios (en caso de no estar recogidos ya en la legislación) y, en ocasiones, también para los operadores económicos. De la atención prestada a este tipo de medidas se desprende que los Estados miembros son conscientes de que la actividad en el ámbito de la integridad y la lucha contra la corrupción exige, además de barreras jurídicas, una influencia positiva en la cultura administrativa, la conducta personal y los valores.

La mayoría de las medidas citadas se aplican, por analogía, a los conflictos de intereses, aunque también se han indicado algunas medidas nacionales específicas a este respecto:

- alrededor de una cuarta parte de los Estados miembros declara aplicar normas más detalladas que las previstas en las Directivas con respecto a la definición de conflicto de intereses, que, en general, pretenden aclarar los vínculos familiares y personales que quedan claramente comprendidos en el concepto de interés, así como normas sobre la participación en empresas privadas;
- muchos Estados miembros señalan las declaraciones de ausencia de conflicto de intereses, imparcialidad y objetividad como medida empleada a escala nacional; en algunos casos, existe la obligación general de declarar cualquier posible conflicto de intereses y de hacer pública esa información, y es habitual aplicar sanciones en caso de incumplimiento;
- otras medidas incluyen:
    - la prohibición de participación simultánea en varios comités técnicos o de evaluación relacionados con un mismo procedimiento de contratación;
    - disposiciones estrictas que establecen la nulidad de pleno derecho de los contratos cuya celebración infrinja las normas sobre conflictos de intereses;
    - la obligación de los funcionarios que controlan la contratación pública de presentar declaraciones periódicas de patrimonio.

Los informes confirman asimismo que en la actualidad los Estados miembros aplican políticas de prevención y detección de prácticas colusorias, inspiradas en gran parte por las directrices de la OCDE a este respecto[8]. Entre las medidas comunes entre los Estados miembros para combatir la colusión figuran: la elaboración y difusión de orientaciones en materia de detección, sensibilización y formación; servicios de atención directa para denunciar presuntos casos; programas de clemencia para los operadores que faciliten información, o la imposición de penas para los colusores, entre otros.

Se observa que, en la mayoría de los Estados miembros, corresponde principalmente a las autoridades nacionales de competencia llevar a cabo estas políticas, y en ningún caso se detalla la función que desempeñan las autoridades centrales de contratación[9] en este ámbito.

[8] Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública (https://www.oecd.org/daf/competition/Recomendacion-del-Consejo-OCDE-para-combatir-la-colusion-en-contratacion-publica.pdf).

[9] Entidades de contratación centralizadas presentes en la mayoría de los Estados miembros, competentes en materia de política de contratación.

Por lo general, se reconoce la importancia de establecer y mantener unas vías claras de comunicación y cooperación entre las autoridades de competencia, las autoridades centrales de contratación y los poderes adjudicadores como elemento primordial de la política para combatir la colusión.

Los informes muestran que el desarrollo y la aplicación de medios para la evaluación cuantitativa de los riesgos de colusión en los procedimientos de adjudicación, sobre todo en forma de indicadores de riesgo, siguen planteando un reto.

2.4. Participación de las pymes

La diversidad de la información y los datos aportados por los distintos países sobre la participación de las pymes dificulta su comparación.

Alrededor de tres cuartas partes de los Estados miembros han facilitado información de carácter cuantitativo. En cambio, solo un reducido número de ellos especifica las dificultades experimentadas por las pymes en la contratación pública, entre las que figuran, en particular, la carga administrativa, el desconocimiento del mercado de productos de las pymes, o la falta de diálogo entre los poderes adjudicadores y dichas empresas. La mayoría de las medidas declaradas para hacer frente a estas dificultades se corresponden con las exigidas por las Directivas de la UE sobre contratación pública (división de contratos en lotes, limitación del volumen de negocios, etc.). Varios Estados miembros señalan medidas complementarias, como servicios de asistencia y otras estructuras de apoyo, o la introducción de módulos de contratación pública electrónica incluso para contratos por debajo de los umbrales establecidos. La mayor parte de las dificultades experimentadas por las pymes tienen que ver con la participación en los procedimientos de contratación pública en general, aunque algunos informes también revelan otros problemas que están más relacionados con las especificidades nacionales.

Algunos Estados miembros han presentado medidas adicionales a las contempladas en las Directivas a fin de mejorar la participación de las pymes en la contratación pública.

Cabe destacar, por su interés, las siguientes prácticas:

- el Gobierno neerlandés alentó a las pymes a colaborar con los poderes adjudicadores para detectar los obstáculos existentes y elaborar medidas concretas para mejorar las prácticas de contratación pública, que el Gobierno presentó en febrero de 2018[10];
- el Gobierno italiano ha puesto en marcha unos centros de formación de proveedores[11] que enseñan y ayudan a las empresas locales, en particular a las microempresas, pequeñas y medianas empresas, a utilizar las herramientas de contratación pública electrónica.

Algunos Estados miembros, que han tenido dificultades para proporcionar datos, mencionan su intención de instaurar sistemas de recogida de datos en el futuro.

[10] *Beter Aanbesteden*, 16 de febrero de 2018.
[11] *Sportelli in Rete*.

2.5. Aplicación práctica de la contratación estratégica nacional

La contratación pública estratégica comprende la contratación ecológica, la contratación socialmente responsable y la contratación de innovación y tiene por objeto aumentar el valor añadido y la repercusión del procedimiento y del gasto público, contribuyendo así al cumplimiento efectivo de los objetivos de las políticas económica, social y medioambiental a escala local, regional, nacional y de la UE, así como a una recuperación integradora, al tiempo que promueve la doble transición y refuerza la resiliencia social.

2.5.1. Contratación pública ecológica

Por «contratación pública ecológica» (en lo sucesivo, «CPE») se entiende «un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar»[12].

Los Estados miembros informan de algunos de los principales problemas que han encontrado al poner en práctica la CPE, entre ellos:

- la dificultad para promover las prácticas de CPE debido a que los poderes adjudicadores no tienen la obligación jurídica de incluir criterios medioambientales en los procedimientos de licitación;
- la falta de seguridad jurídica sobre la correcta interpretación del requisito de «vinculación al objeto del contrato» y el temor a posibles litigios;
- la ausencia de datos sobre la eficacia y los beneficios económicos de aplicar los criterios de la CPE y la dificultad para supervisar su aplicación;
- la escasez de competencias y conocimientos específicos entre los funcionarios encargados de los procedimientos de licitación y el hecho de que la CPE pueda percibirse como un obstáculo a la competencia, en el sentido de que restringe la participación de las pymes en las licitaciones públicas.

En muchos Estados miembros existe cierta ambigüedad con respecto al concepto de CPE por carecer de una definición clara de esta en su ordenamiento jurídico interno, mientras que el resto ha optado muchas veces por aplicar la definición de la Comisión Europea expuesta anteriormente. Es importante señalar que las medidas para promover la contratación pública de productos, edificios y servicios con un alto rendimiento energético son obligatorias en virtud de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética[13], pero no se han evaluado de forma expresa en el presente informe (ni la citada Directiva exige que se informe sobre ellas).

Los Estados miembros han introducido la CPE en distintos grados. El factor determinante es si los poderes adjudicadores tienen la obligación jurídica de incluir las consideraciones medioambientales en sus procedimientos de contratación. Aproximadamente un tercio de los Estados miembros han establecido una obligación jurídica para determinados sectores o grupos de productos, o si el valor del contrato supera los umbrales especificados, y los demás han optado por la inclusión voluntaria de la CPE.

---

12 Comunicación «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM (2008) 400].

13 Artículo 6: Adquisición por los organismos públicos.

Un gran número de Estados miembros han notificado la ausencia de datos sobre la utilización de la CPE. Por otro lado, si bien muchos Estados miembros han incluido orientaciones sobre cómo incorporar los criterios ecológicos en los procedimientos de contratación pública, solo algunos de ellos explican cómo valorar esos criterios en las fases de evaluación.

Entre los ejemplos de buenas prácticas cabe mencionar:

- incluir criterios u objetivos de CPE obligatorios en la legislación sectorial nacional;
- crear un catálogo de criterios de CPE para diferentes productos y servicios, de acceso gratuito y con distintos criterios en función del grado de atención al medio ambiente;
- imponer la obligación de presentar informes anuales sobre los aspectos medioambientales en los procedimientos de contratación al objeto de garantizar la transparencia y facilitar la recogida de datos;
- impartir formación sobre la CPE a los poderes adjudicadores y las empresas;
- colaborar con las agencias para la protección del medio ambiente (u otros organismos que desempeñen funciones similares) en la puesta en práctica de la CPE.

2.5.2. Contratación pública socialmente responsable

Se entiende por «contratación pública socialmente responsable» (en lo sucesivo, «CPSR») la contratación que tiene en cuenta una o varias consideraciones de orden social para promover objetivos sociales. La CPSR puede abarcar un amplio espectro de consideraciones de orden social, tales como las oportunidades de empleo, las condiciones de trabajo dignas y el cumplimiento de los derechos sociales y laborales, la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad.

En general, la calidad de la información facilitada ha resultado insuficiente para poder llevar a cabo una evaluación clara y exhaustiva de este aspecto de la política de contratación pública en los Estados miembros. En ocasiones, las autoridades nacionales encargadas de elaborar los informes han incluido información sobre las disposiciones en materia laboral y social, sin establecer un vínculo claro con la legislación sobre contratación pública. Además, la mayoría de los Estados miembros apenas han proporcionado datos sobre la CPSR.

A continuación, se enumeran los problemas fundamentales mencionados por los Estados miembros con respecto a la aplicación de criterios sociales en la contratación pública:

- la falta de orientaciones claras para una correcta aplicación;
- dificultades para calcular las repercusiones sociales y el coste del ciclo de vida;
- dificultades para vincular las consideraciones de orden social al objeto del contrato;
- la ausencia de una definición generalmente aceptada de CPSR.

Aproximadamente dos terceras partes de los Estados miembros cuentan con disposiciones en su legislación nacional o con estrategias relativas a la aplicación de la CPSR. Los Estados miembros que mencionan la CPSR en su legislación nacional han incluido criterios precisos sobre la integración de las consideraciones de orden social en el proceso de contratación en forma de especificaciones técnicas, motivos de exclusión, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato, lo cual allana el camino hacia una mayor seguridad

jurídica sobre la utilización de la CPRS y una mejor orientación para los poderes adjudicadores en cuanto al gasto público. Algunos Estados miembros incluso han ido un paso más allá y han incorporado mecanismos de evaluación adecuados en el Derecho nacional, han elaborado orientaciones o han designado un organismo para ayudar a los poderes adjudicadores a aplicar la CPSR y evaluar las repercusiones sociales de las ofertas.

En este contexto, cabe señalar las siguientes prácticas de interés:

- la elaboración de una «recopilación de buenas prácticas sobre contratación pública social»;
- la creación de un grupo de trabajo sobre los aspectos sociales de la contratación pública para analizar los aspectos de orden social que los poderes adjudicadores pueden tener en cuenta en las diferentes fases del procedimiento de contratación, y elaborar y publicar una guía detallada;
- la constitución de una comisión interministerial encargada de incluir los criterios sociales en la contratación pública, con el fin de asegurar la integración coordinada de dichos criterios tanto en la contratación pública como en la ejecución de los contratos reservados a determinadas entidades del ámbito social;
- la elaboración de un código de conducta para los proveedores que garantice que los bienes y servicios contratados se suministran de acuerdo con las condiciones de sostenibilidad y responsabilidad social.

2.5.3. Contratación pública de innovación

La calidad de la información facilitada sobre la contratación pública de innovación[14] (en lo sucesivo, «CPI») varía en gran medida de un Estado miembro a otro. Varios Estados miembros no han proporcionado información sobre las medidas adoptadas para promover la CPI por falta de datos.

Los obstáculos más frecuentes que han encontrado los Estados miembros a menudo tienen que ver con los recursos y la capacidad administrativa necesarios para la aplicación de la CPI, por ejemplo:

- la falta de concienciación;
- una insuficiente competencia metodológica por parte de los compradores públicos;
- la baja tolerancia al riesgo del gasto público;
- la escasez o ausencia de financiación destinada a la innovación en los organismos públicos;
- la resistencia al cambio derivada de la cultura organizativa.

Las medidas emprendidas para promover la CPI varían de forma significativa. Algunos Estados miembros han fijado objetivos nacionales específicos, por ejemplo, un porcentaje de la contratación pública total que debe ser de innovación para un determinado año. Estos objetivos oscilan entre un 2 % y un 5 %. Otros han adoptado una estrategia nacional o un plan de acción, que en última instancia se enmarca dentro de una estrategia más amplia de ámbito

[14] La compra del proceso de innovación, como los servicios de investigación y desarrollo, o la compra de los resultados del proceso de innovación.

nacional para fomentar la innovación. Un número muy reducido de Estados miembros han decidido crear centros o agentes de competencia que ejercen de intermediarios entre los compradores y los proveedores. La finalidad de estos centros es aumentar el uso estratégico de la contratación pública y proporcionar conocimientos técnicos, compartir mejores prácticas, impartir formación y prestar apoyo metodológico en proyectos específicos. No obstante, los Estados miembros que no han implantado centros de competencia suelen ofrecer formación especializada y directrices en materia de contratación para la innovación. La creación de este tipo de centros constituye una buena práctica, pues contribuyen a potenciar la capacidad del personal encargado de la contratación pública para llevar a cabo la CPI.

Por lo general, la percepción de las Directivas modificadas, y en particular de la asociación para la innovación, incluida en el nuevo conjunto de medidas legislativas, es positiva en lo referente al fomento de la CPI, solo dos Estados miembros han señalado un pequeño número de casos en los que se ha recurrido a dicha asociación.

3. CONCLUSIONES GENERALES

En conjunto, el primer ejercicio de presentación de informes ha permitido a todas las partes interesadas recopilar información, anteriormente dispersa, sobre la transposición de las Directivas y ha proporcionado conocimientos útiles sobre las prácticas de contratación pública en toda la UE. Los informes también han aportado ejemplos prácticos, que podrían servir de inspiración y promover el intercambio de conocimientos entre las autoridades nacionales.

Sin duda, el primer ejercicio de recogida de datos ha evidenciado que existe mucho margen de mejora, sobre todo en cuanto a la comunicación de datos cuantitativos. Asimismo, resulta fundamental aplicar de manera más estricta las consideraciones de la contratación pública estratégica a fin de contribuir a una recuperación integradora, promover una transición justa y fortalecer la resiliencia socioeconómica, en consonancia con el Pacto Verde Europeo como nueva estrategia de crecimiento para la UE.

Por último, se alienta a los Estados miembros a que, en la medida de lo posible, asuman como propio el proceso de elaboración de informes, ya que su fin último es permitirles adquirir un mejor conocimiento de sus respectivos sistemas de gobierno, con la ayuda de los servicios de la Comisión.