

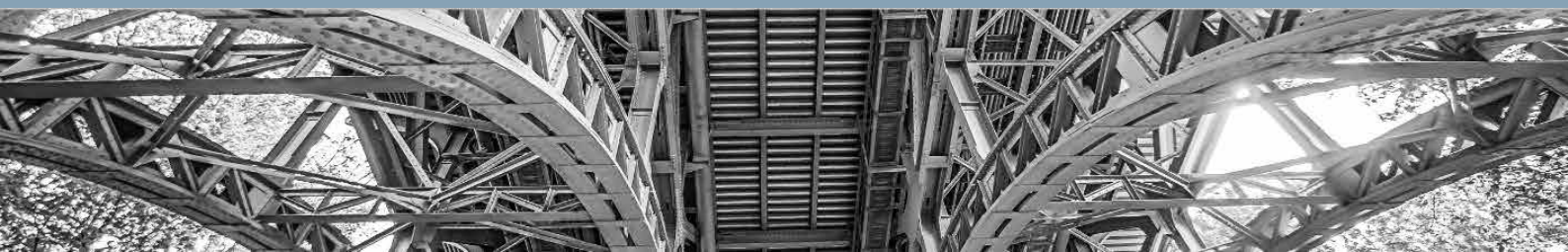
G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo

Boletín

CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

N.º 187



Propuesta integral para la reforma estructural del sistema europeo de Contratación Pública

El pasado 22 de enero de 2026 ha sido objeto de publicación el informe elaborado por el Observatorio de Contratación Pública en respuesta a la consulta pública iniciada por la Comisión Europea para la evaluación y revisión de las Directivas de contratación pública de 2014. El informe, exhaustivo y detallado, identifica las limitaciones e ineficiencias que revela el sistema actual y propone reformar tanto el instrumento jurídico a través del cual disciplinar esta materia, como el propio modelo de compra pública vigente.

El informe “*Propuesta integral para la reforma estructural del sistema europeo de Contratación Pública*”¹, basado en la propuesta formulada con anterioridad desde el propio Observatorio de Contratación Pública (ObCP), aborda con tenacidad y minuciosidad la situación actual del mercado europeo de compra pública, identificando ineficiencias, sugiriendo mejoras y proponiendo modificar el instrumento jurídico a cuyo través disciplinar un mercado que representa el 14,6% del PIB de la Unión Europea.

El documento parte de una premisa relevante, que informa todo su contenido, que no es otra que la necesidad de orientar la gestión de la compra pública hacia la obtención de valor público.

El informe considera que el modelo tradicional de contratación pública, concebido como un “procedimiento administrativo de gasto”, se encuentra superado, e insiste en la necesidad de convertirlo en una herramienta de inversión estratégica, máxime en el actual contexto geopolítico de incertidumbre y ante la urgencia

¹ El informe completo se puede consultar a través de este [enlace](#): El ObCP publica la “Propuesta integral para la reforma estructural del sistema europeo de Contratación Pública” | Observatorio de Contratación Pública o en la página web ([enlace](#)).

de dotar a Europa de verdadera autonomía estratégica².

Las insuficiencias del modelo actual de compra pública en Europa se deben a diferentes factores (I) y se evidencian en datos (II) que ponen de relieve que las Directivas fueron diseñadas para un sistema de comercio abierto en un contexto de estabilidad relativa, revelándose ineficaces para gestionar la economía de guerra, las pandemias globales o la competencia asimétrica con potencias que utilizan sus empresas estatales como armas geopolíticas.

1. Los factores que han incidido en la crisis del modelo vigente de contratación pública en Europa son, entre otros, a juicio del informe:

- El agotamiento del modelo de las Directivas, que han tenido por efecto una fragmentación regulatoria en 27 sistemas nacionales distintos, con periodos de transposición diferentes y notables divergencias en aspectos relevantes.
- La distinta interpretación de conceptos clave (como los de modificación sustancial o riesgo operacional) en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
- La introducción de numerosas cargas administrativas en las normas nacionales de transposición.
- La obsesión por el precio del contrato como núcleo en torno al cual pivota la compra pública.

2. De entre los datos que revelan la insuficiencia del modelo vigente de contratación pública, destaca el Informe Especial 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), titulado “Contratación pública en la UE: La competencia en la adjudicación de contratos ha disminuido en los diez años anteriores a 2021”, que pone de manifiesto que en la última década ha disminuido casi a la mitad el número promedio de licitadores por contrato; la duración del procedimiento ha incrementado casi un tercio (con costes inasumibles para las pymes); se ha producido un aumento notable del número de adjudicaciones directas y de procedimientos sin publicidad; y las adjudicaciones transfronterizas son casi nulas

El informe considera que este deterioro que ha tenido lugar durante la última década no es coyuntural, sino estructural; y por ello propone transitar desde el modelo actual, que reduce la contratación pública a una función logística de abastecimiento, a un modelo que eleve la compra pública a una función del Estado que aporta valor público. Para ello, insiste en dos cuestiones:

- a) En la necesidad de superar la configuración del precio como criterio de adjudicación y contemplar un modelo que prime el valor y la calidad, pasando así del “gasto presupuestario” a la “inversión estratégica”.
- b) En la necesidad de acometer una verdadera digitalización de la compra pública, pasando de la contratación electrónica a la implantación de plataformas digitales

² El informe parte del concepto de autonomía estratégica europea definido por Gimeno Feliú como la capacidad de la Unión Europea para actuar de manera autónoma en sectores críticos (salud, defensa, energía, tecnología), lo que exige un mercado de contratación pública integrado, ágil y orientado a misiones, no a procedimientos.

que garanticen la interoperabilidad global de los sistemas a nivel europeo (abarcando todas las fases del ciclo integral de la contratación pública) y la publicación de toda la información en estándares abiertos y reutilizables.

Sin perjuicio de los aciertos del informe en cuanto a los distintos extremos expuestos con anterioridad, resulta de enorme valor la propuesta que realiza en lo concerniente al instrumento jurídico a cuyo través articular la reforma que las instituciones europeas se proponen.

Con apoyo en la base jurídica que ofrece el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Informe ObCP sugiere sustituir las Directivas por un Reglamento que garantice un marco uniforme directamente aplicable en todos los Estados miembros.

Esta propuesta de cambio del instrumento jurídico se inscribe en el programa político de la Unión para impulsar la competitividad europea³ y se sustenta en argumentos de eficiencia regulatoria y unidad de mercado:

- **Efecto directo y primacía**, pues el Reglamento es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable, de modo que eliminaría los plazos de transposición y evitaría las discrepancias de implementación.
- **Uniformidad conceptual** para toda la Unión Europea de términos esenciales como los de “poder adjudicador”, “medio propio”, “contrato menor” o

“riesgo operacional”, vital para la seguridad jurídica de los operadores económicos.

- **Aplicación sin fisuras de la doctrina del TJUE**, que en sentencias recientes como *Sharengo* (C 486/21) establecen que los conceptos autónomos del Derecho de la Unión deben interpretarse de manera uniforme en todo el territorio de ésta (apartado 57).
- **Al armonizar y fijar unas condiciones unificadas**, facilitaría el acceso de las pymes a la contratación pública.

El Informe ObCP propone, además, que el Reglamento tenga un alcance integral, en el que se disciplinen:

- **Los principios regulatorios**, incorporando junto a los principios clásicos de integridad, publicidad, transparencia, igualdad de trato y eficiencia, otros principios tales como los de confianza, rentabilidad, honesta equivalencia de las prestaciones pactadas y orientación al resultado, relevantes desde una perspectiva geoestratégica.
- **El ámbito subjetivo y objetivo de aplicación**, desde una perspectiva funcional, con indicación clara de las prestaciones que no sean contrato público y delimitando con claridad los conceptos para asegurar su interpretación uniforme.
- **Los procedimientos de adjudicación**, simplificándolos y digitalizándolos de forma completa y efectiva.

³ Agenda Estratégica de la UE 2024-2029, la Brújula para la Competitividad, y los Informes Draghi y Letta.

- **Los criterios de adjudicación**, imponiendo métricas comunes de sostenibilidad y calidad.
- **La ejecución del contrato**, incluyendo expresamente las causas y reglas de la modificación o de adaptación.

Considera que, a pesar de la preferencia regulatoria mediante Reglamento, sería conveniente mantener el instrumento de la Directiva en dos áreas sensibles: a) Defensa y Seguridad y b) el sistema de recursos; y sugiere que la reforma distinga claramente, quizás mediante dos Reglamentos separados o dos títulos diferenciados entre contratación pública ordinaria (aprovisionamiento) y contratación de inversiones y proyectos complejos (concesiones y colaboración público-privada).

Por otro lado, dedica un apartado específico a los principios rectores de la contratación, reclamando que la reforma normativa vaya precedida de un refuerzo conceptual, sugiriendo complementar y modular los principios clásicos de transparencia y concurrencia por los nuevos principios de buena administración⁴, principio de resultado, principio de confianza y lealtad contractual; principio de digitalización obligatoria, y principios de sostenibilidad y resiliencia.

Junto a todas estas propuestas, el Informe ObCP propone:

- 1) **Reformar el marco legal de la Colaboración Público-Privada (CPP)**, que considera herramienta clave para superar el déficit de inversión en infraestructuras y tecnología en Europa; pero que exige clarificar qué constituye “riesgo operacional”, revisar la duración de las concesiones — actualmente vinculada a la recuperación de la inversión —, e introducir modelos de contratación colaborativa.
- 2) **Introducir un cambio radical en la compra pública sanitaria**, que transite de la compra de suministros a la “solución asistencial”, con modelos de pago por valor o resultados; modificando además la licitación de productos amparados por patente en supuestos de proveedor único.
- 3) **Diseñar un nuevo modelo de gobernanza** asentado en la integridad, la transparencia, la profesionalización y los datos.
- 4) **Apostar de manera determinada y firme por el acceso real al mercado de las pymes** y por la compra pública estratégica y resiliente.

⁴ La reciente jurisprudencia del TJUE (sentencia de 7 de noviembre de 2024, Adusbef, C-683/22) ha elevado el derecho a una buena administración (reconocido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales UE) a principio rector de la contratación.

