ES 2016

Nº 17

Informe Especial

Las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5095-7	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/249536	QJ-AB-16-015-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5142-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/123294	QJ-AB-16-015-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5106-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/874967	QJ-AB-16-015-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ES 2016 Nº 17

Informe Especial

Las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

Equipo auditor

02

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

El presente informe fue realizado por la Sala de Fiscalización IV (presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal) especializada en los ámbitos de ingresos, investigación y políticas internas, e instituciones y órganos de la Unión Europea. La auditoría fue dirigida por Alex Brenninkmeijer (Miembro del Tribunal), con la asistencia de Antonius Moonen (Jefe del gabinete) y Raphael Debets (Agregado del gabinete); Paul Stafford (Gerente Principal); Peter Schönberger (Jefe de tarea); y los auditores Tomasz Kapera y Jurgen Manjé.



De izquierda a derecha: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger, R. Debets.

Índice

Apartado

Glosario

Siglas y acrónimos

I-IX **Resumen**

1-6 **Introducción**

4-5 El marco de contratación pública de las instituciones de la UE

6 Procedimientos de contratación pública: ¿cómo funcionan?

7-13 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

7-11 Alcance de la fiscalización

12-13 Enfoque de la fiscalización

14-99 **Observaciones**

14-25 Sección I. Las instituciones de la UE consiguen mantener al mínimo el número de errores graves en sus procedimientos de contratación, pero no realizan un seguimiento sistemático de la participación

15-17 A diferencia de la situación de la gestión compartida con los Estados miembros, se han comunicado pocos errores o irregularidades graves en relación con la contratación en las instituciones de la UE

18-22 Las instituciones de la UE cuentan con sistemas sólidos y personal capacitado para mantener bajo control el riesgo de errores e irregularidades

23-25 La mayoría de las instituciones de la UE no miden sistemáticamente el nivel de participación en sus procedimientos de contratación

26-55 Sección II. Las normas que deben seguirse y la elección del procedimiento al inicio del proceso de contratación no están suficientemente orientadas a aumentar la participación

26-35 Cuando revisaron sus normas de contratación en 2015, las instituciones de la UE no facilitaron el acceso a la contratación simplificando las normas y aclarando los aspectos confusos en la mayor medida posible

36-55 No todas las elecciones de procedimiento fomentaban la competencia de la manera más amplia posible

Índice

56-88 **Sección III. Las trabas innecesarias suponen un obstáculo para los potenciales licitadores que quieren encontrar oportunidades de contratación ofrecidas por las instituciones de la UE y beneficiarse de ellas**

58-68 **La visibilidad de las actividades de contratación de las instituciones de la UE en internet es escasa**

69-75 **En la licitación y la presentación electrónicas, las instituciones de la UE crean obstáculos innecesarios para los operadores económicos al no utilizar soluciones armonizadas de manera rápida**

76-88 **A los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto les resulta difícil lograr una vía de recurso rápida para sus reclamaciones y una indemnización por los perjuicios sufridos**

89-99 **Sección IV. No se aplican sistemáticamente la transparencia de los resultados y el aprendizaje mutuo**

89-97 **La información sobre el resultado de las actividades de contratación de las instituciones de la UE no es accesible de una forma que permita el seguimiento eficaz por parte de la autoridad de aprobación de la gestión y el público general**

98-99 **No se aprovecha plenamente el aprendizaje a partir de las mejores prácticas**

100-109 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Usuarios de la licitación electrónica de TED (abril de 2016)

Anexo II — Resumen de los resultados de la encuesta

Respuestas del Parlamento Europeo

Respuestas del Consejo de la Unión Europea

Respuestas de la Comisión Europea, incluidas las de la OLAF y la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

Respuestas del Banco Central Europeo

Respuestas del Defensor del Pueblo Europeo

Glosario

05

Contratista: ***operador económico*** al que se ha adjudicado un contrato.

Agencias y otros organismos de la UE: organismos distintos de las instituciones de la UE, con personalidad jurídica separada y creados para desempeñar tareas específicas con arreglo al Derecho de la UE. En total existen cincuenta y dos agencias y otros organismos de la UE.

Contratación pública: adquisición de obras, suministros y servicios por autoridades públicas y organismos a nivel local, regional, nacional o de la Unión.

Contratación pública electrónica: uso del procesamiento electrónico de las comunicaciones y las transacciones por parte de las organizaciones del sector público cuando adquieren suministros y servicios o licitan obras públicas.

Contrato marco: se celebra con uno o más operadores económicos para establecer las condiciones básicas de una serie de contratos específicos que se celebrarán en un período determinado (normalmente cuatro años).

Declaración de fiabilidad: proceso anual de auditoría financiera y auditoría de conformidad en el que el Tribunal de Cuentas Europeo audita la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las transacciones subyacentes (a veces mencionada como «DAS» del francés «déclaration d'assurance»).

Directivas de contratación: establecen las normas comunes que deben seguir los poderes adjudicadores de los Estados miembros de la UE por encima de un determinado valor. Las instituciones de la UE han adoptado sus propias normas que se ajustan en líneas generales a las directivas, pero no incluyen todas sus disposiciones.

eTendering de TED: plataforma de ***licitación electrónica*** ofrecida por la ***Oficina de Publicaciones*** que permite a los poderes adjudicadores publicar los pliegos de condiciones y responder por vía electrónica a preguntas de los ***licitadores***.

Instituciones de la Unión Europea: El artículo 13 del TUE enumera las instituciones de la Unión Europea: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. Además, los tratados de la UE citan otros organismos que desempeñan un papel especializado, como el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Banco Europeo de Inversiones.

Licitación electrónica (también llamado acceso electrónico): plataforma para la publicación en internet de documentación de contratación pública, como pliegos de condiciones, y la comunicación electrónica entre los licitadores y la organización adjudicadora.

Licitador: ***operador económico*** que ha presentado una ***oferta***.

Normas de desarrollo: compplemento del ***Reglamento Financiero de la UE*** con normas más detalladas.

Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS): sistema único y coherente para dividir el territorio de la UE, establecido con el fin de producir estadísticas regionales para la Unión.

Notificación electrónica: publicación electrónica de avisos que anuncian oportunidades de contratación pública e incluyen un hipervínculo a una plataforma de licitación electrónica.

Oferta: oferta presentada por un ***operador económico***.

Oficina de Publicaciones: oficina interinstitucional cuya tarea consiste en publicar las publicaciones de las instituciones de la Unión Europea, entre ellas ***TED***.

Glosario

06

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (parte de la Comisión Europea); investiga el fraude contra el presupuesto de la UE, la corrupción y las faltas graves en las instituciones europeas y elabora la política de lucha contra el fraude para la Comisión Europea.

Operador económico: cualquier persona física o jurídica, entidad pública o agrupación de tales personas o entidades que ofrezcan la realización de trabajos o de obras, la entrega de productos o la prestación de servicios.

Presentación electrónica: presentación electrónica de ofertas por los operadores económicos cuando responden a una convocatoria de licitación.

Procedimientos de contratación: en el ***recuadro 1*** se expone un resumen de los procedimientos de contratación.

Pymes: las pequeñas y medianas empresas se definen en la recomendación 2003/361 de la Comisión. Las medianas empresas tienen menos de 250 efectivos y un volumen de negocios igual o inferior a 50 millones de euros o un balance general igual o inferior a 43 millones de euros. Las pequeñas empresas tienen menos de 50 efectivos y un volumen de negocios igual o inferior a 10 millones de euros o un balance general igual o inferior a 10 millones de euros.

Reglamento Financiero de la UE: establece los principios y los procedimientos que rigen el establecimiento y la ejecución del presupuesto de la UE y el control de las finanzas de la UE.

Sistema de Transparencia Financiera (STF): base de datos en línea de acceso público gestionada por la Comisión donde se publican los beneficiarios de financiación de la UE pagada directamente por la Comisión.

TED: TED (Tenders Electronic Daily) es la versión en línea del «Suplemento al Diario Oficial» de la UE, dedicado a la ***contratación pública*** europea.

Siglas y acrónimos

07

BCE: Banco Central Europeo

CCI: Centro Común de Investigación (Comisión Europea)

CPO: Oficina Central de Adquisiciones (BCE)

CPV: Vocabulario común de contratos públicos

DO: Diario Oficial de la Unión Europea

EuropeAid: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVO)

DAS: declaración de fiabilidad (del francés «déclaration d'assurance»)

DG COMM: Dirección General de Comunicación (Parlamento Europeo)

DG Comunicación: Dirección General de Comunicación (Comisión Europea)

DG Fiscalidad y Unión Aduanera: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (Comisión Europea)

DG Informática: Dirección General de Informática (Comisión Europea)

DG INLO: Dirección General de Infraestructura y Logística (Parlamento Europeo)

DG Investigación e Innovación: Dirección General de Investigación e Innovación (Comisión Europea)

DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes: Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (Comisión Europea)

DG Presupuestos: Dirección General de Presupuestos (Comisión Europea)

NUTS: Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas

OIB: Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas (Comisión Europea)

OIL: Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo (Comisión Europea)

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

Pymes: Pequeñas y medianas empresas

TED: Tenders Electronic Daily

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

Resumen

I

La contratación pública es un elemento importante de las economías nacionales de la UE. Las autoridades públicas gastan cada año aproximadamente una quinta parte del PIB de la UE en la adquisición de obras, suministros y servicios. El Tribunal ha publicado recientemente el Informe Especial n.º 10/15 que se centra en la contratación pública en los Estados miembros en el ámbito del gasto de cohesión cofinanciado con cargo al presupuesto de la UE. El presente informe analiza la contratación en las cuatro mayores instituciones de la UE, que ascendió en conjunto a 4 000 millones de euros en 2014.

II

La legislación de la UE sobre contratación pública desempeña un importante papel en el desarrollo del mercado único y en el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos. Si bien las directivas de contratación de la UE se aplican a las actividades de contratación públicas de los Estados miembros, incluido el gasto en el ámbito de cohesión, las instituciones tienen sus propias normas de contratación, que se ajustan en líneas generales a las directivas, pero existen algunas diferencias significativas que el Tribunal considera no justificadas.

III

Las instituciones de la UE están obligadas a convocar los concursos públicos de la manera más amplia posible para maximizar la competencia. En su fiscalización, el Tribunal examina en qué grado facilitan las instituciones de la UE el acceso a su contratación pública.

IV

El Tribunal ha constatado que las modalidades de gestión y control de las instituciones de la UE son sólidas y en general mitigan el riesgo de errores que podrían afectar de manera adversa a la posibilidad de participación de los operadores económicos y su trato justo. Sin embargo, la mayoría de las instituciones de la UE no realizan un seguimiento sistemático del nivel de participación.

V

En 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron directivas reformadas para hacer la contratación más fácil y menos compleja a nivel administrativo, en particular con el fin de aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el Tribunal observa que, al revisar sus propias normas de contratación en 2015, las instituciones de la UE no facilitaron este acceso mediante la simplificación de las normas y la aclaración de los aspectos confusos en la mayor medida posible.

VI

No todas las elecciones de procedimiento fomentaban la competencia de la manera más amplia posible. La mayoría de las instituciones de la UE no contaban con una política para realizar una consulta de mercado previa al inicio del procedimiento de contratación formal. Además, los contratos podrían haberse dividido en lotes con mayor frecuencia para estimular la participación, lo que habría tenido un efecto positivo en el acceso de operadores económicos como las pymes.

VII

Las trabas innecesarias complican la vida a los potenciales licitadores que quieren encontrar oportunidades de contratación ofrecidas por las instituciones de la UE. La visibilidad de dichas oportunidades en internet es escasa, la información disponible es fragmentaria y está diseminada por numerosas páginas web distintas, la función de búsqueda de TED (Tenders Electronic Daily) no siempre produjo resultados satisfactorios y las herramientas que permiten la presentación electrónica de ofertas todavía no se han implantado de manera completa y armonizada.

VIII

A los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto les resulta difícil lograr un recurso rápido y una indemnización por los perjuicios sufridos. La información sobre el resultado de las actividades de contratación de las instituciones de la UE no es accesible de una forma que permita el seguimiento eficaz por parte del público.

IX

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública y, por lo tanto, formula las siguientes recomendaciones para que adopten una política que permita fomentar sistemáticamente una participación más amplia:

a) A fin de facilitar el seguimiento de la accesibilidad de sus actividades de contratación, todas las instituciones de la UE deberían recopilar y analizar datos tanto del número inicial de solicitudes de participación como de las ofertas recibidas y el número de ofertas que se tuvieron en cuenta en la decisión de adjudicación final.

b) Para la próxima revisión del Reglamento Financiero de la UE en 2016, la Comisión debería consolidar todas las disposiciones pertinentes en una única normativa de contratación pública en la que debería fomentarse explícitamente la participación de las pequeñas y medianas empresas.

c) Las instituciones de la UE deberían utilizar de manera proactiva las consultas preliminares de mercado cuando sea procedente con el fin de preparar el procedimiento de contratación e informar a los operadores económicos de sus planes de contratación.

d) Las instituciones de la UE deberían dividir los contratos en lotes cuando sea posible para aumentar la participación en sus procedimientos de contratación.

e) Las instituciones de la UE deberían crear una ventanilla única común electrónica para sus actividades de contratación públicas que permita a los operadores económicos encontrar toda la información pertinente en un único lugar en línea e interactuar con las instituciones de la UE a través de esta página web.

f) La Comisión debería proponer una vía de recurso rápida para las reclamaciones de los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto. Dicho recurso debería tener lugar antes de que los operadores económicos acudan al Defensor del Pueblo o a los Tribunales de la UE.

g) Para posibilitar el seguimiento *a posteriori* de sus actividades de contratación, las instituciones de la UE deberían crear un único depósito público de información relacionada con sus contratos públicos que podría desarrollarse como parte de la plataforma de licitación electrónica de TED.

h) La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) debería elaborar informes y estadísticas sobre los distintos tipos de denuncias que se están investigando y el resultado de dichas investigaciones.

i) Las instituciones de la UE deberían utilizar revisiones por homólogos en aras del aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas.

Introducción

01

El presente informe comienza con un breve resumen del marco de contratación pública (licitación de obras, suministros y servicios) de las instituciones de la UE y del enfoque seguido por el Tribunal en la fiscalización, y sigue con una explicación de los controles internos que aplican las instituciones de la UE para reducir al mínimo el número de irregularidades. A continuación, se analizan en el informe las distintas fases del proceso de contratación para evaluar el grado de accesibilidad de los procedimientos de las instituciones respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Se han definido unas normas adecuadas y claras? ¿Se aplican estas normas de una manera favorable a la competencia cuando el personal de la UE prepara los procedimientos de contratación? ¿Les resultará fácil a los operadores económicos encontrar oportunidades de contratación en las que puedan estar interesados entre las miles de dichas oportunidades que se publican cada semana? ¿Es innecesariamente complicado presentar una oferta? ¿Qué ocurre si un operador económico considera que ha sido tratado de manera injusta? Y por último, ¿informan las instituciones de la UE sobre los resultados de sus actividades de contratación de manera que se garantice la rendición de cuentas?

02

La política de contratación pública es un instrumento fundamental para el desarrollo del mercado único, el logro de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos. Las normas de contratación pública están concebidas para beneficiar tanto a los operadores económicos como a los poderes adjudicadores. El objetivo es desarrollar oportunidades de mercado para los primeros y aumentar al mismo tiempo las opciones de potenciales contratistas a disposición de los segundos. Si los poderes adjudicadores facilitan el acceso a la contratación pública, es probable que generen más ofertas que respondan a sus necesidades de contratación. El aumento de la competencia debería dar lugar posteriormente a una mejor relación calidad-precio para el contribuyente (véase la ***ilustración 1***). Las instituciones de la UE están obligadas a convocar los concursos públicos de la manera más amplia posible[1].

03

En 2014 el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron reformar la política de contratación pública en la UE. Entre las principales características del paquete de reforma se incluían medidas para eliminar los obstáculos de acceso al mercado, en concreto para las pequeñas y medianas empresas (pymes). El presente informe examina en qué grado facilitan las prácticas de contratación de las instituciones de la UE dicho acceso.

1 Véase el artículo 102, apartado 2, del Reglamento financiero de la UE, que contempla excepciones a esta norma únicamente cuando se utiliza un procedimiento negociado.

Ilustración 1

Mejor acceso para los operadores económicos, mejor relación calidad-precio para el contribuyente



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El marco de contratación pública de las instituciones de la UE

04
La adjudicación de contratos públicos tiene que cumplir los principios de los Tratados, y en particular la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios, así como los principios que de ellos se derivan, tales como los de igualdad de acceso y trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, competencia leal, publicidad y transparencia.

05
La contratación pública en los Estados miembros de la UE se rige por la Directiva 2014/24/UE[2] (en adelante, la «Directiva de contratación de 2014») y otras directivas que establecen normas comunes que deben seguir los poderes adjudicadores en las contrataciones superiores a un determinado valor, y que deben incorporarse a la legislación nacional. Las directivas no son jurídicamente vinculantes para las instituciones de la UE. Estas últimas han adoptado sus propias normas, que se ajustan en líneas generales a la Directiva de contratación de 2014 con algunas excepciones importantes[3]. Con respecto a las instituciones de la UE financiadas con cargo al presupuesto general, las normas de contratación se establecen en las normas financieras modificadas por última vez en octubre de 2015[4] (en adelante, el «Reglamento Financiero de la UE») y en sus normas de desarrollo modificadas por última vez en octubre de 2015[5]. El Reglamento de adquisiciones del Banco Central Europeo se establece en una Decisión[6] (en adelante, el «Reglamento de adquisiciones del BCE»), aprobada por su comité ejecutivo en febrero de 2016. La ***ilustración 2*** muestra el marco jurídico de la contratación pública de la UE.

2 Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

3 Véanse los apartados 29 a 31.

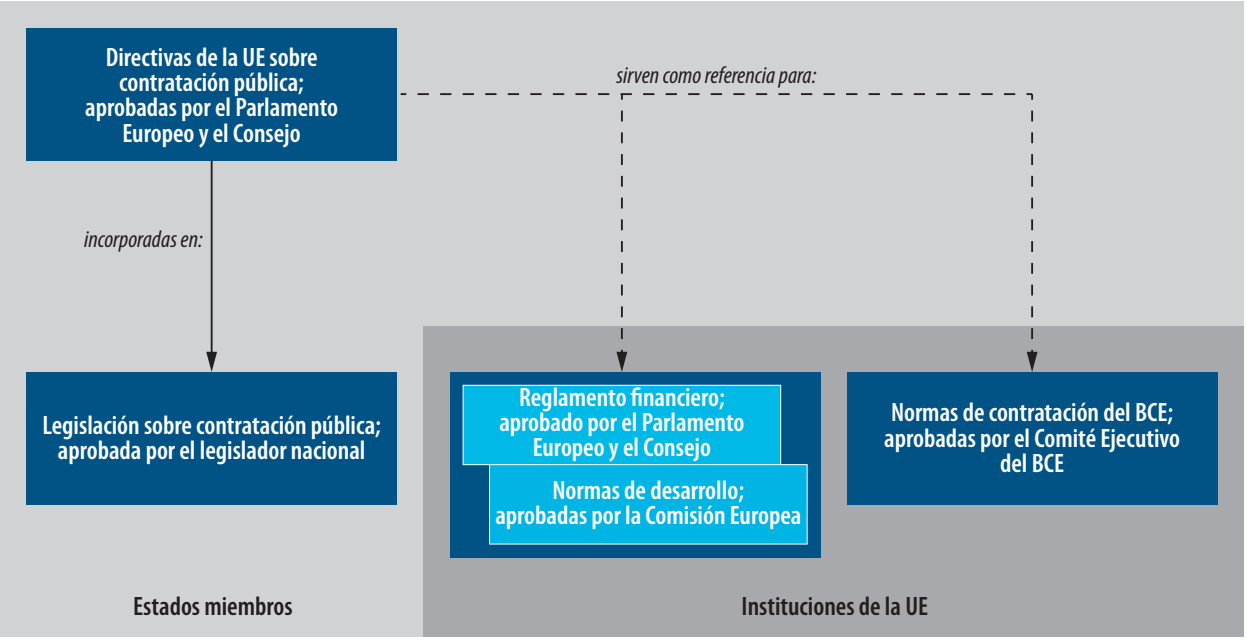
4 Reglamento (UE, Euratom) n.º 2015/1929 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 286 de 30.10.2015, p. 1).

5 Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/2462 de la Comisión, de 30 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 342 de 29.12.2015, p. 7).

6 Decisión (UE) 2016/245 del Banco Central Europeo de 9 de febrero de 2016 por la que se establece su reglamento de adquisiciones (DO L 45 de 20.2.2016, p. 15).

Ilustración 2

Marco jurídico de la contratación pública de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Procedimientos de contratación pública: ¿cómo funcionan?

06

Sobre la base del Reglamento Financiero de la UE, la guía de contratación interna de la Comisión[7] distingue diez procedimientos de contratación distintos (véase el ***recuadro 1***). La elección depende de varios factores, en particular el valor estimado del contrato. Los pasos más importantes del proceso de contratación se indican en la ***ilustración 3***.

7 Vademécum sobre contratación pública en la Comisión (noviembre de 2015, no publicado); facilitado a otras instituciones, organismos, oficinas y agencias.

Recuadro 1

Opciones de procedimiento con arreglo al Reglamento Financiero de la UE

Procedimiento abierto: procedimiento estándar que puede utilizarse para cualquier contrato, que comienza con la publicación de un anuncio de licitación en el Diario Oficial (DO). Cualquier operador económico que esté interesado puede presentar una oferta.

Procedimiento restringido: procedimiento estándar de dos pasos que comienza con la publicación de un anuncio de licitación en el DO que puede utilizarse para cualquier contrato. Cualquier operador económico interesado puede solicitar la participación, pero solo aquellos a los que se invite podrán presentar una oferta que se evaluará en el segundo paso. Una variante de este procedimiento es el sistema dinámico de adquisición con el uso exclusivo de medios electrónicos.

Procedimiento de licitación con negociación: procedimiento similar al procedimiento restringido que puede utilizarse únicamente en casos específicos independientemente del valor de la adquisición. Las ofertas presentadas (ofertas técnicas y financieras) pueden negociarse.

Procedimientos a raíz de una convocatoria de manifestaciones de interés: la convocatoria de manifestaciones de interés preselecciona a los candidatos o proveedores a los que puede invitarse posteriormente a presentar ofertas en distintos procedimientos de contratación.

Procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación: procedimiento excepcional que solo puede utilizarse en determinados casos o circunstancias (por ejemplo, extrema urgencia).

Procedimiento negociado para contratos de cuantía escasa y media: el poder adjudicador debe invitar a presentar ofertas a los operadores económicos que hayan demostrado su interés durante la publicidad previa y pueden, además, invitar a los candidatos de su elección. En el caso de los contratos de muy escasa cuantía, se permite la negociación con un único candidato escogido por el poder adjudicador.

Diálogo competitivo: utilizado en las contrataciones complejas donde el poder adjudicador no puede definir los medios para cubrir sus necesidades o evaluar lo que puede ofrecer el mercado en términos de soluciones técnicas o financieras o jurídicas sin un diálogo con los potenciales licitadores.

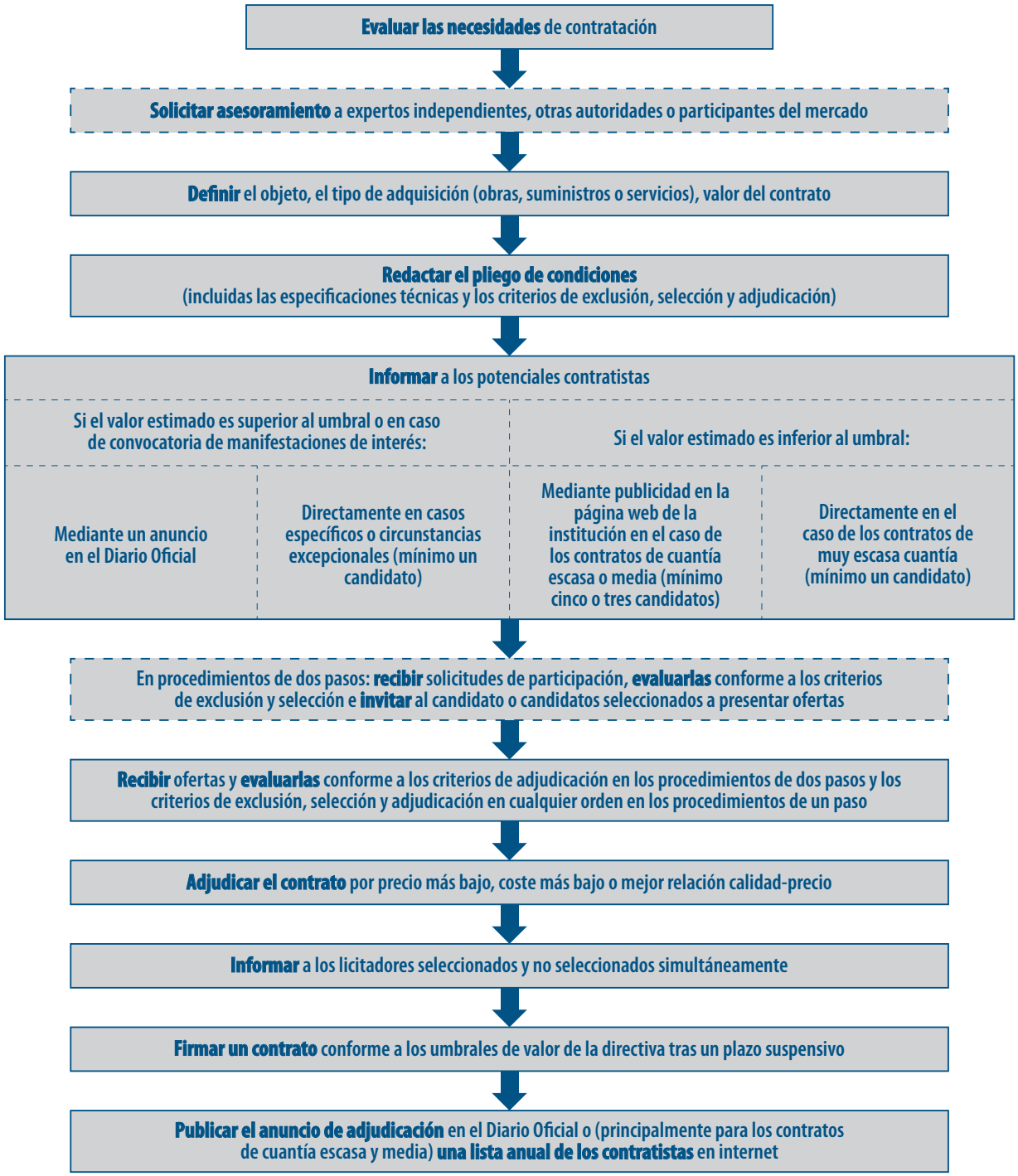
Cooperación para la innovación: procedimiento de dos pasos para la adquisición de un producto innovador que todavía tiene que desarrollarse y para el que no existe equivalente en el mercado.

Concurso de diseño: permite al poder adjudicador adquirir planes o proyectos propuestos por un jurado después de haber sido objeto de una licitación, con o sin concesión de premios. Posteriormente se invita al ganador o ganadores a negociar antes de firmar el consiguiente contrato.

Procedimiento negociado para contratos inmobiliarios: los contratos inmobiliarios (compra, enfiteusis, usufructo, arrendamiento financiero o arrendamiento-venta, con o sin opción de compra, de terrenos, edificios existentes u otros bienes inmuebles) pueden celebrarse mediante procedimiento negociado sin la publicación de un anuncio de licitación, después de haber estudiado el mercado local.

Ilustración 3

Sinopsis del proceso de contratación con arreglo al Reglamento Financiero de la UE



Nota: Los cuadros con líneas de puntos indican un paso del procedimiento que es opcional. Los umbrales de la Directiva de contratación de la UE son 5 225 000 de euros para las obras y 135 000 de euros para los servicios o suministros. Cuantía media entre 60 000,01 euros y 5 224 999,9 euros para las obras y entre 60 000,01 euros y 134 999,9 euros para los servicios y suministros. Escasa cuantía entre 15 000,01 y 60 000 euros. Muy escasa cuantía entre 1 000,01 y 15 000 euros. Para las cuantías inferiores a 1 000 euros no se requiere un procedimiento de contratación pública.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

Alcance de la fiscalización

07

Los auditores del Tribunal examinaron en qué grado facilitan las instituciones de la UE el acceso a su contratación pública. Véase la ***ilustración 4*** para consultar los requisitos previos para facilitar el acceso a la contratación pública.

Ilustración 4

Requisitos previos para facilitar el acceso a la contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

08

Por lo tanto, se plantearon las cuatro preguntas siguientes:

a) ¿Cuentan las instituciones de la UE con sistemas sólidos que fomenten la participación y protejan al mismo tiempo los intereses financieros de la Unión?

b) ¿Eligen las instituciones de la UE las opciones de procedimiento correctas para aumentar la participación en sus procedimientos de contratación?

c) ¿Eliminan las instituciones de la UE en la mayor medida posible los obstáculos que complican la vida a los potenciales licitadores?

d) ¿Garantizan las instituciones de la UE de una manera integral y sistemática que los resultados de sus procedimientos de contratación sean transparentes y que aprendan las unas de las otras?

09
La fiscalización abarcó las actividades de contratación de las cuatro mayores instituciones de la UE: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Banco Central Europeo (BCE). El valor total de todos los contratos superiores a 15 000 euros (10 000 euros en el caso del BCE) de estas cuatro instituciones en 2014 se presenta en el ***cuadro 1***:

Cuadro 1

Valor de los contratos en 2014

Institución	*(millones de euros)*
Comisión	3 034
Parlamento	497
BCE	515
Consejo[1]	171
Total	**4 217**

1 Valor estimado de los procedimientos del Consejo puestos en marcha en 2014.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo basándose en los datos facilitados por las instituciones fiscalizadas.

10
Además, en la fiscalización se incluyeron las siguientes instituciones y organismos de la UE para examinar cuestiones específicas: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por su jurisprudencia en relación con la contratación pública en las instituciones de la UE, el Defensor del Pueblo Europeo, que se ocupa de la mala administración en los procedimientos de contratación, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) por sus investigaciones relacionadas con irregularidades en los procedimientos de contratación y la Oficina de Publicaciones, que gestiona los servicios en línea que brindan acceso a la información sobre contratación pública.

11
No se analizaron los contratos públicos celebrados por la Comisión en nombre y por cuenta de beneficiarios en relación con acciones exteriores[8] ni las contrataciones en las que la gestión del gasto de la UE atañe a otras organizaciones u organismos (la llamada «gestión indirecta» por la Comisión) o en las que la gestión se comparte con los Estados miembros.

8 Se aplican unas normas específicas que se establecen en la segunda parte, título IV, del Reglamento financiero de la UE.

Enfoque de la fiscalización

12

Las observaciones se basaron en las siguientes fuentes principales de evidencia de auditoría:

a) Se efectuó una investigación preliminar con representantes de organizaciones empresariales, expertos nacionales en contratación y expertos del mundo académico.

b) Se examinó la documentación relativa a las políticas, procedimientos e instrumentos de contratación.

c) Se analizaron muestras de expedientes de contratación correspondientes a los años 2013-2015 del Parlamento Europeo (DG INLO y DG COMM), la Secretaría General del Consejo, la Comisión [DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes y Centro Común de Investigación (CCI)], y el BCE.

d) Se probaron las herramientas en línea de las instituciones de la UE que tienen por objeto ayudar a encontrar oportunidades de contratación.

e) Se mantuvieron entrevistas con personal de la UE.

f) Se analizaron las respuestas de las instituciones de la UE a los cuestionarios del Tribunal.

13

Además, se realizó una encuesta a cuarenta y siete organismos más pequeños de la UE para recabar sus opiniones respecto a las políticas y procesos de contratación. Se recibieron cuarenta respuestas (tasa de respuesta del 85 %), cuyos resultados se resumen en el ***anexo II***.

Observaciones

Sección I. Las instituciones de la UE consiguen mantener al mínimo el número de errores graves en sus procedimientos de contratación, pero no realizan un seguimiento sistemático de la participación

14

Las instituciones de la UE deberían poder demostrar que garantizan la accesibilidad en sus actividades de contratación. Para ello, necesitan información sobre el nivel de participación de los operadores económicos en sus procedimientos de contratación. También deben evitar errores e irregularidades graves que podrían afectar negativamente la posibilidad de participación de los operadores económicos y menoscabar su confianza y, por ende, su interés en la contratación en las instituciones de la UE. Examinamos la información disponible sobre errores e irregularidades graves, los sistemas para evitarlos y la participación de los operadores económicos en los procedimientos de contratación de las instituciones de la UE.

A diferencia de la situación de la gestión compartida con los Estados miembros, se han comunicado pocos errores o irregularidades graves en relación con la contratación en las instituciones de la UE

15

En su declaración de fiabilidad anual[9] el Tribunal detecta pocos errores graves de contratación pública en las transacciones directamente gestionadas por las instituciones de la UE[10]. Al igual que en años anteriores, esto contrasta con la situación de la gestión compartida con los Estados miembros[11].

16

A petición del Tribunal, la OLAF analizó su información sobre supuestas irregularidades recibida entre el 1 de enero y el 30 de abril de 2015 para identificar los casos relacionados con la contratación pública. En total, la OLAF contabilizó quinientas tres entradas de información distintas, de las cuales solo veinte se referían a la contratación en las instituciones de la UE y dieciséis de ellas se desestimaron en la fase inicial de selección de casos, y cuatro dieron lugar a la apertura de una investigación. Estas cifras implican que, en comparación con el número total de procedimientos de contratación puestos en marcha por las instituciones de la UE, la proporción de casos de irregularidades potencialmente graves asciende al 1 %, si se tienen en cuenta los aproximadamente 2 000 procedimientos al año en los que las instituciones de la UE publican un anuncio de licitación en el Diario Oficial.

9 Véase, por ejemplo, el informe anual más reciente del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2014, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 373 de 10.11.2015), apartado 1.29.

10 Los errores en la gestión directa ocurrieron principalmente con subvenciones financiadas con cargo al presupuesto de la UE.

11 Véase el Informe Especial del Tribunal n.º 10/2015 «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión», en particular los apartados 19 a 24 y el cuadro 1, que expone la tipología de los errores. Las obras, suministros y servicios adquiridos en relación con el gasto en el ámbito de la cohesión en los Estados miembros incluyen elementos como construcción de carreteras o plantas de tratamiento de aguas residuales que normalmente no se encuentran en la cartera de contratación de las instituciones de la UE (http://eca.europa.eu).

17
La OLAF elaboró estas estadísticas únicamente a petición del Tribunal y solo representan una instantánea en un momento dado para tener una idea del número de posibles casos que llegan a su conocimiento. Habría sido más útil que la OLAF hubiese podido facilitar estadísticas que permitiesen determinar tendencias y evaluar los resultados de sus investigaciones.

Las instituciones de la UE cuentan con sistemas sólidos y personal capacitado para mantener bajo control el riesgo de errores e irregularidades

Los servicios operativos disponen de especialización y asistencia en los procedimientos

18
El éxito de la contratación exige una combinación de especialización técnica relativa a las obras, suministros y servicios específicos que se adquieren y sólidos conocimientos de las normas y los procedimientos que han de aplicarse.

19
Todas las entidades cuyos procedimientos de contratación se examinaron[12] cuentan con unidades específicas de expertos en contratación que asesoran y ayudan a los servicios operativos en sus actividades de contratación. Los auditores constataron que la especialización de los expertos en materia procedimental complementa la especialización técnica de los servicios operativos y que los recursos humanos dedicados a las actividades de contratación son adecuados. Además, los servicios jurídicos o las unidades financieras centrales de las instituciones de la UE tienen a su disposición asesoramiento y especialización en estos procedimientos.

20
La mayoría de las entidades fiscalizadas cuentan con comités internos cuyo objetivo es reforzar la gobernanza y el control de los procedimientos de contratación. Normalmente, estos comités están compuestos por personal de otras partes de la organización. Tienen facultades decisorias o pueden emitir recomendaciones y suelen ocuparse de procedimientos de mayor envergadura o procedimientos con una forma más limitada de competencia. Antes de la firma de un contrato, estos comités proporcionan una garantía adicional de que se han seguido las normas aplicables. Además, su composición interdisciplinar los convierte en una plataforma para el intercambio de opiniones en las instituciones más grandes donde la contratación está descentralizada.

12 Véase el apartado 9.

El asesoramiento de los servicios de auditoría internos desempeñó un importante papel

21

La configuración y los procedimientos organizativos actuales para las actividades de contratación son resultado, en gran medida, de las recomendaciones formuladas por los servicios de auditoría internos hace algunos años. Mientras tanto, la mayoría de los servicios de auditoría internos han centrado su atención en otros ámbitos de las actividades de sus instituciones y asignado recursos limitados a la contratación pública. Sin embargo, los servicios de auditoría internos tendrán que revisar la contratación para valorar la aplicación de la revisión reciente de las normas en la materia y, sobre la base de los resultados de esta nueva valoración, ajustar en consecuencia sus programas de trabajo.

El BCE obtuvo una certificación externa de sus actividades de contratación

22

Además del asesoramiento interno, la certificación externa puede ayudar a aportar conocimientos y perspectivas exteriores y ser un factor de mejora. La Oficina Central de Contratación (CPO) del BCE solicitó y obtuvo una certificación externa de sus actividades que fue otorgada por el Chartered Institute of Purchasing & Supply (CIPS) en 2011. La certificación del BCE, llamada «Premio PPP» (Procesos, Políticas y Procedimientos) por alcanzar el nivel de excelencia en estos ámbitos, expiró a finales de 2015 y la CPO tiene previsto someterse a un proceso completo de recertificación en el primer trimestre de 2016.

La mayoría de las instituciones de la UE no miden sistemáticamente el nivel de participación en sus procedimientos de contratación

Contabilizar simplemente el número de ofertas recibidas no basta para realizar un seguimiento fiable del nivel de participación

23

Cuando publican un anuncio de adjudicación de contrato en el Diario Oficial, las instituciones de la UE tienen que indicar el número de ofertas recibidas para el contrato en cuestión. Sin embargo, esta información por sí sola no constituye una base suficiente para valorar de manera fiable el nivel de competencia en un procedimiento. La competencia puede ser débil incluso en los casos en que se hayan recibido varias ofertas. Esto sucede en particular cuando solo puede tenerse en cuenta una oferta para su valoración con respecto a los criterios de adjudicación y las otras han sido eliminadas antes de llegar a la fase final de la evaluación. Las ofertas pueden eliminarse de la evaluación final por varias razones, en particular cuando están incompletas o no cumplen los criterios de exclusión o selección.

Los datos del CCI muestran que en la mitad de los procedimientos solo pudo tenerse en cuenta una oferta para la decisión de adjudicación final

24

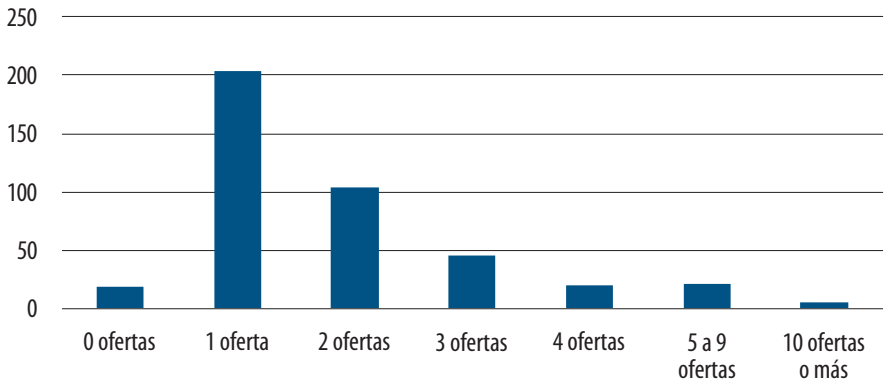
Solo el CCI de la Comisión compila datos, recogidos por procedimiento y por tipo de procedimiento, sobre el número de ofertas recibidas, el número de ofertas en orden, el número de ofertas admisibles, el número de ofertas conformes y el número de ofertas clasificadas.

25

En la fiscalización se analizaron las estadísticas del CCI correspondientes a 2013 y 2014 para comparar el número de ofertas recibidas con el número de ofertas que lograron llegar a la fase final y pudieron evaluarse conforme a los criterios de adjudicación. En el análisis se incluyeron 468 procedimientos para contratos valorados en más de 60 000 euros. En 50 de estos procedimientos solo pudo tenerse en cuenta un candidato desde el principio, lo que constituye una excepción al principio de la mayor competencia posible[13]. En los 418 procedimientos restantes, en la mitad de los casos (49 %) solo pudo tenerse en cuenta una oferta para la decisión de adjudicación final (véase la ***ilustración 5***).

Ilustración 5

Frecuencia de los procedimientos por número de ofertas tenidas en cuenta en la decisión de adjudicación final (418 contratos del CCI firmados en 2013 y 2014 por más de 60 000 euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo basándose en los datos facilitados por el CCI.

13 En particular, en los procedimientos negociados donde el contrato solo podía adjudicarse a un determinado operador económico por motivos técnicos o artísticos o por la protección de derechos exclusivos.

Sección II. Las normas que deben seguirse y la elección del procedimiento al inicio del proceso de contratación no están suficientemente orientadas a aumentar la participación

Cuando revisaron sus normas de contratación en 2015, las instituciones de la UE no facilitaron el acceso a la contratación simplificando las normas y aclarando los aspectos confusos en la mayor medida posible

El Reglamento Financiero de la UE y sus normas de desarrollo no se han consolidado en un único documento y siguen siendo un acto legislativo innecesariamente complejo

26

La revisión de 2015 del Reglamento Financiero de la UE ha mantenido la división de las normas de contratación pública del propio Reglamento Financiero, por un lado, y sus normas de desarrollo, por otro lado. Como señaló el Tribunal en su Dictamen n.º 1/2015[14], esta división era perjudicial para el objetivo de aclaración que subyacía a la revisión y tampoco presenta ninguna ventaja discernible, dificultando aún más la comprensión de unas normas ya de por sí complicadas, no solo para el personal de la UE, sino *a fortiori* para los operadores económicos.

27

Otra complicación añadida es que no todas las disposiciones pertinentes se encuentran en los títulos y capítulos del Reglamento Financiero de la UE que versan específicamente sobre las cuestiones de contratación pública. Las disposiciones importantes aparecen en otros lugares del texto, por ejemplo la disposición relativa a la «buena administración», que reviste una importancia particular para los operadores económicos[15].

28

Las normas del BCE sobre contratación demuestran que es posible consolidar todas las normas pertinentes en un único texto.

14 Véase el apartado 8 del Dictamen (DO C 52 de 13.2.2015, p. 1).

15 El artículo 96 del Reglamento financiero de la UE sobre buena administración establece, entre otras cosas, que la institución tiene que pedir al solicitante o licitador que proporcione la información que falta o que aclare los documentos justificativos en caso de errores administrativos obvios.

No se explican desviaciones importantes de la Directiva de contratación de 2014

29

Aunque las normas de contratación de las instituciones de la UE siguen en líneas generales las disposiciones de la Directiva de contratación de 2014, hay desviaciones de estas disposiciones que no se explican. Dos de ellas son importantes para la accesibilidad de la contratación en las instituciones de la UE. Una se refiere a la participación de las pymes y la otra al propósito de las consultas preliminares de mercado.

No se fomenta específicamente la participación de las pymes

30

Uno de los principales objetivos de la Directiva de contratación de 2014 es facilitar «en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública»[16]. En este sentido, el legislador advirtió explícitamente de los riesgos de una concentración excesiva de poder adquisitivo derivada de la agregación de la demanda por los compradores públicos. En toda la Directiva de contratación de 2014, el término «pymes» aparece más de veinte veces. En cambio, las modificaciones introducidas en el Reglamento Financiero de la UE y la refundición del Reglamento de adquisiciones del BCE no se refieren a las pymes en absoluto. En la fiscalización, los auditores del Tribunal constataron que, a excepción de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes[17], ninguna de las entidades fiscalizadas había emitido orientaciones o instrucciones específicas sobre cómo facilitar la participación de las pymes o controlar su nivel de participación. En la encuesta distribuida por el Tribunal, solo uno de los cuarenta participantes indicaron que la participación de las pymes era una de sus prioridades. No obstante, algunos procedimientos de contratación ofrecían claramente oportunidades para ellas (véase el ***recuadro 2***).

No se mencionan las consultas preliminares de mercado con el objetivo de informar a los operadores económicos

31

La Directiva de contratación de 2014 permite explícitamente la realización de consultas preliminares de mercado antes del propio procedimiento de licitación y define los principios que han de respetarse[18]. Los poderes adjudicadores pueden solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado para utilizarlo en la planificación y ejecución del procedimiento de contratación, siempre que dicho asesoramiento no distorsione la competencia y no dé lugar a una vulneración de los principios de no discriminación y transparencia. La Directiva de contratación de 2014 establece que dichas consultas de mercado se realizan no solo con el objetivo de preparar la contratación, sino también de informar a los operadores económicos de los planes y requisitos de contratación de los poderes adjudicadores (véase el ***recuadro 3***). Este último objetivo no se ha recogido en el Reglamento Financiero de la UE[19].

16 Véase el considerando 2 de la Directiva de contratación de 2014.

17 En sus comunicaciones con potenciales licitadores, la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes hace hincapié en que se invita especialmente a las pymes a participar. Se alienta a las pymes a presentarse solas, en un consorcio o como subcontratistas.

18 Véase el artículo 40 de la Directiva de contratación de 2014.

19 El Reglamento de adquisiciones del BCE no menciona las consultas preliminares de mercado.

Recuadro 2

Ejemplos de procedimientos fácilmente accesibles para las pymes

En 2014 el Parlamento Europeo necesitó asesoramiento experto para su Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria. El valor total estimado de los servicios fue de 2,5 millones de euros en un período de cuatro años. En lugar de buscar un único contratista, el Parlamento dividió los servicios en cinco lotes: política medioambiental, cambio climático, desarrollo sostenible, salud pública y seguridad alimentaria. Para cada lote se identificaron varios contratistas aptos. En total, el Parlamento celebró contratos con diecisiete empresas distintas.

En 2014 el Consejo adquirió productos promocionales por un valor total de 122 566 euros. La contratación se dividió en doce lotes en función del tipo de productos necesarios (como relojes, camisetas o bolígrafos). La competencia entre licitadores fue posible en cada lote y se firmaron contratos con tres empresas distintas.

Para sus nuevos locales en Fráncfort, el BCE al principio no encontró un «contratista general», puesto que lo que se ofrecía superaba considerablemente el presupuesto del Banco. El BCE decidió entonces licitar las obras de construcción en catorce paquetes con entre cuatro y diez lotes cada uno. Como resultado de la estrategia de licitación revisada, pudieron participar pymes y se les adjudicaron contratos. El BCE pudo gestionar a unas sesenta empresas de construcción que trabajaron en paralelo.

Recuadro 3

Una desviación injustificada de la Directiva de contratación de 2014 en el Reglamento Financiero de la UE de 2015

«Antes de iniciar un procedimiento de contratación, los poderes adjudicadores podrán realizar consultas del mercado con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación». (extraído del artículo 40 de la Directiva de 2014, énfasis añadido).

«Antes de iniciar un procedimiento de contratación, el órgano de contratación podrá realizar consultas preliminares del mercado con vistas a su preparación». (extraído del artículo 105 del Reglamento Financiero de la UE de 2015).

No se ha aclarado cómo estudiar el mercado inmobiliario local

32
La Directiva de contratación d 2014 no se aplica a la adquisición o arrendamiento de terrenos, edificios existentes u otros bienes inmuebles. No obstante, los procedimientos aplicados a estos contratos deberían cumplir los principios del Tratado, y en particular los principios de igualdad de trato y transparencia.

33
Ni el Reglamento Financiero de la UE ni el Reglamento de adquisiciones del BCE establecen cómo ha de informarse y contactarse con potenciales proveedores o contratistas cuando las instituciones de la UE buscan terrenos o edificios existentes. Como consecuencia, se deja en gran medida a discreción de los gestores de las instituciones. En la fiscalización los auditores del Tribunal detectaron casos en los que estos últimos estudiaron el mercado por sí solos y contactaron directamente con potenciales proveedores o contratistas de su elección, casos en los que se utilizaron consultores externos para ayudar a identificar ofertas adecuadas y casos en los que se publicó un anuncio de prospección en el Diario Oficial.

34
Solo la Comisión se ha comprometido públicamente[20] a garantizar la transparencia publicando sistemáticamente anuncios de prospección en el Diario Oficial que indiquen los requisitos mínimos de cada proyecto específico y los criterios de exclusión y prospección aplicables y también publicando el resultado de los procedimientos. Durante la fiscalización se observó que el procedimiento se utilizó para contratos de construcción de la Comisión en Bruselas, pero no en Luxemburgo. El Parlamento Europeo publicó un anuncio de prospección en el Diario Oficial cuando estaba buscando edificios en la región de Bruselas Capital en 2010.

20 Véase la COM(2007) 501 final de 5 de septiembre de 2007 sobre la política de instalación de los servicios de la Comisión en Bruselas y Luxemburgo, en particular la sección «Mayor competencia en el mercado: nueva metodología para la compra y el alquiler de edificios».

Solo el BCE ha establecido el régimen lingüístico aplicable en su Reglamento de adquisiciones

35

En el Reglamento Financiero de la UE no se establecen los idiomas que deben utilizarse para la contratación pública. Solo el Reglamento de adquisiciones del BCE establece un régimen lingüístico[21]. Los procedimientos aplicados por la mayoría de las instituciones de la UE entrañan el riesgo de crear un desfase de expectativas con los potenciales licitadores. Las instituciones de la UE publican sus anuncios en TED en todos los idiomas oficiales. Además, los operadores económicos pueden solicitar la traducción de los pliegos de condiciones detallados y presentar sus ofertas en cualquier idioma oficial. Sin embargo, una vez que los licitadores se convierten en contratistas, con frecuencia no pueden continuar en el idioma oficial de su elección, sino que deben satisfacer las necesidades del poder adjudicador según se establece en el pliego de condiciones, lo que incluye normalmente un idioma específico para los contactos (comunicación durante la ejecución del contrato) y los productos.

No todas las elecciones de procedimiento fomentaban la competencia de la manera más amplia posible

36

El Tribunal constó que muchos funcionarios encargados de la contratación reciben presiones para evitar litigios o reducir el tiempo y los recursos necesarios para llevar a cabo los procedimientos de contratación. Esto puede dar lugar a elecciones de procedimiento que son defendibles desde un punto de vista jurídico, pero en las que sería deseable una interpretación de las normas más favorable a la competencia desde una perspectiva de buena gestión financiera.

Solo el BCE contaba con una política para realizar una consulta preliminar de mercado antes del inicio del procedimiento de contratación formal

37

La consulta exhaustiva del mercado antes de poner en marcha el proceso de contratación formal es importante para optimizar los requisitos y especificaciones técnicas establecidos en el pliego de condiciones y para verificar la disponibilidad y la voluntad de participación en un procedimiento de los potenciales licitadores.

21 El Reglamento del BCE establece que los procedimientos de contratación se desarrollan en inglés, salvo que existan circunstancias excepcionales relacionadas con el procedimiento o el objeto del contrato que exijan el uso de otros idiomas.

38
Hasta las revisiones más recientes de la Directiva de contratación y el Reglamento Financiero de la UE, la consulta del mercado previa a la publicación de la convocatoria de licitación no se mencionaba en las normas de contratación (véase el apartado anterior). Además, con la notable excepción del BCE, las orientaciones o instrucciones internas emitidas por las instituciones de la UE con respecto a la consulta de mercado hacían mucho hincapié en los riesgos asociados a este enfoque y establecían condiciones restrictivas o incluso desalentaban la opción de dirigirse a potenciales licitadores. Por ejemplo, el vademécum interno sobre procedimientos de contratación pública del Parlamento (noviembre de 2014) recomendaba no solicitar o aceptar opiniones de particulares u operadores con un interés en el contrato en cuestión, puesto que podría obstaculizar la competencia.

39
Esto puede propiciar una actitud adversa al riesgo entre los funcionarios encargados de la contratación. En los expedientes de contratación examinados apenas hallamos pruebas de que se hubiera realizado una consulta exhaustiva del mercado y también lo confirmó nuestra encuesta. Muchos de los encuestados indicaron que raras veces hacían uso de la consulta de mercado antes de poner en marcha un procedimiento de contratación.

40
A diferencia de las demás instituciones de la UE, la unidad de contratación del BCE ha emitido y aplicado unas directrices internas para adoptar un enfoque proactivo con los proveedores antes de iniciar un procedimiento de contratación formal con el fin de obtener una mejor relación calidad-precio. Esto supone en particular celebrar reuniones informales con contratistas actuales o potenciales con el fin de obtener información de mercado, explicar las exigencias del BCE y fomentar la competencia.

Los contratos no se dividieron en lotes con la frecuencia con la que podrían haberse dividido

41
La división de un contrato en lotes aumenta la competencia y facilita la participación de las pequeñas y medianas empresas. Cuanto mayor es el contrato, menos probabilidades hay de que se adjudique a pymes[22].

22 Véase el estudio «*SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*» (Acceso de las pymes a los mercados de contratación pública y agrupación de la demanda en la UE) de febrero de 2014 realizado a petición de la Comisión por consultores externos.

42

El artículo 168 de las normas de desarrollo establece que «siempre que sea apropiado, técnicamente viable y ventajoso económicamente», los contratos se otorgarán en forma de lotes separados dentro del mismo procedimiento. Esta formulación deja una amplia discreción a los ordenadores de pagos acerca de si utilizar o no lotes. Los auditores constataron que la división de contratos en lotes no se utilizó en la máxima medida posible. En el ***recuadro 4*** se exponen ejemplos en los que podrían haberse utilizado lotes. En comparación con la situación a nivel central en los Estados miembros, la proporción de anuncios de contratación con lotes publicados en TED era notablemente inferior en el caso de las instituciones de la UE (véase la ***ilustración 6***).

Recuadro 4

Casos en que los contratos podrían haberse dividido en lotes

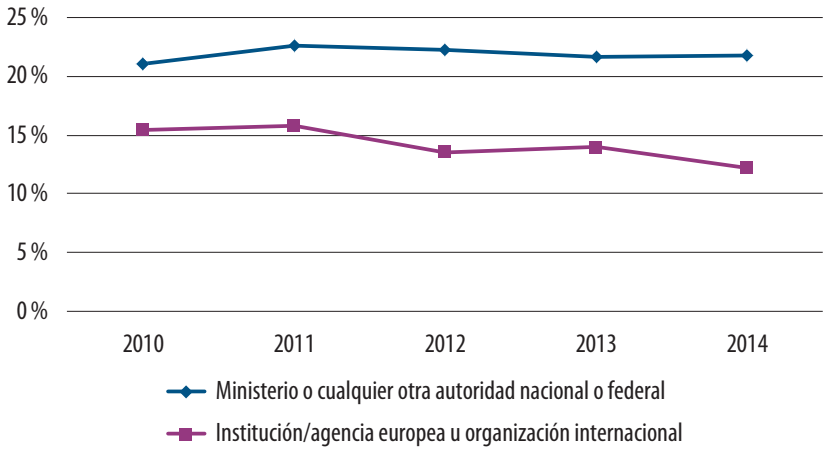
En 2014 el Consejo adjudicó un contrato marco por diez años y un valor superior a 93 millones de euros para la gestión, mantenimiento, reparación y adaptación de instalaciones técnicas en sus edificios actuales o futuros a una única empresa sin dividirlo en lotes. Los servicios que van a prestarse incluyen diversos ámbitos como calefacción, ventilación, aire acondicionado, instalaciones sanitarias y de agua, electricidad, redes de emergencia, energía fotovoltaica, equipos de protección colectivos, equipos culinarios, vaciado de separadores de grasa, seguimiento del consumo, asistencia técnica y obras para adaptar las instalaciones.

La Comisión no utilizó lotes en 2015 para el contrato de cinco años «Tu Europa - Asesoramiento. El servicio de asesoramiento jurídico gratuito de la Unión Europea» por un valor superior a 8,9 millones de euros. Se trata de un servicio muy complejo, ya que se refiere a asesoramiento jurídico en todos los idiomas de la UE y se exige especialización en todos los ordenamientos jurídicos de la UE. La única oferta fue presentada por el actual proveedor del servicio, puesto que probablemente era el único operador económico en posición de presentar una oferta preparada para un ámbito de servicio tan amplio. Sin embargo, el número de descargas del pliego de condiciones (211 descargas) mostró un gran interés en esta convocatoria. Su división en lotes, por ejemplo por grupos de países, podría haber facilitado la participación de otros operadores económicos.

En 2014 el Parlamento Europeo contrató una empresa para la limpieza de sus edificios en Estrasburgo por un valor superior a 19,8 millones de euros por un período de cinco años. Los servicios solicitados se describían como «Limpieza de oficinas, ventanas, revestimientos metálicos y de madera (interiores y exteriores) y otros servicios generales de higiene en los edificios del Parlamento Europeo en Estrasburgo» y todos se incluyeron en un único lote. La limpieza de ventanas podría haberse adjudicado en un lote separado, aumentando el número de empresas que podrían haber aprovechado esta oportunidad. Este tipo de limpieza suele ser realizada como actividad separada a la limpieza de oficinas por distinto personal, con distinta frecuencia y distintas cualificaciones, herramientas y experiencia.

Ilustración 6

Proporción de procedimientos con lotes - comparación entre anuncios de contratación de las instituciones de la UE y las autoridades nacionales centrales



Nota: Cuando no se facilitaba información sobre el uso de lotes en el anuncio de contratación, supusimos que no se habían dividido en lotes. La categoría de información de TED «Institución/agencia europea u organización internacional» incluye un número muy pequeño de anuncios de contratación de organizaciones internacionales no pertenecientes a la UE.

Fuente: TCE, basándose en datos de la Oficina de Publicaciones.

43

Si bien la división de los contratos en lotes y su publicación simultánea pueden aumentar la accesibilidad de los procedimientos de contratación, las instituciones de la UE no deben dividir artificialmente una contratación para evitar tener que aplicar un procedimiento más competitivo. Por ejemplo, el Parlamento Europeo compró mobiliario de oficina en 2014 a un único proveedor a través de cuatro procedimientos negociados distintos con un único licitador en un período inferior a dos meses. Los cuatro procedimientos tenían valores inferiores al umbral aplicable para una mayor publicidad, que oscilaban entre 8 021 y 14 110 euros y sumaban en total 43 345 euros. Las cuatro contrataciones eran muy similares, al referirse cada una de ellas a mobiliario de oficina para directores y directores generales instalados en un edificio específico.

El uso de procedimientos restringidos entrañó el riesgo de disuadir a potenciales licitadores

44

El Reglamento Financiero de la UE establece que el poder adjudicador puede utilizar el procedimiento abierto o restringido para cualquier compra. El Reglamento de adquisiciones del BCE da prioridad al procedimiento abierto, puesto que determina que es el procedimiento estándar.

45

Los procedimientos restringidos[23] presentan ciertas ventajas, en particular si es necesario limitar la circulación del pliego de condiciones por motivos de seguridad/confidencialidad. Sin embargo, al menos antes de la última revisión de las normas de contratación, existía el riesgo de que se abstuviesen de participar potenciales licitadores, porque la invitación a presentar ofertas con las especificaciones detalladas no estaba disponible en la primera fase y, por lo tanto, era difícil que se hiciesen una idea clara de lo que esperaba el poder adjudicador. Queda por ver si esto cambiará con las normas de desarrollo revisadas vigentes a partir de 2016. Según ellas, los documentos de contratación, incluido el pliego de condiciones completo, también deben facilitarse desde el principio en el caso de los procedimientos de dos pasos como los procedimientos restringidos. Sin embargo, las normas de desarrollo incluyen una cláusula de excepción que permite apartarse de esta norma en casos justificados, por ejemplo, cuando existen problemas de confidencialidad o técnicos.

46

Además, un procedimiento restringido normalmente dura más que un procedimiento abierto, lo que puede desalentar a potenciales licitadores. El plazo mínimo para la presentación de ofertas en un procedimiento abierto ordinario con acceso electrónico al pliego de condiciones es de cuarenta y siete días, mientras que en el procedimiento restringido es de treinta y siete más treinta y cinco días. Además, los dos pasos del procedimiento restringido quedan cortados por el tiempo necesario para la tramitación de las solicitudes de participación. Cuando se rechazan solicitudes de participación y los operadores en cuestión se oponen a su exclusión podrían producirse más retrasos. Por último, no hay flexibilidad para evaluar primero las ofertas conforme a los criterios de adjudicación sin comprobar antes los criterios de exclusión o selección, lo que alarga el proceso en comparación con el procedimiento abierto.

47

Durante los años 2010 a 2014, tomando en conjunto todas las instituciones de la UE, el número de adjudicaciones de contratos mediante procedimiento abierto ha sido sistemáticamente casi tres veces mayor que el número de adjudicaciones mediante procedimiento restringido. En cambio, el Consejo utilizó procedimientos restringidos en la gran mayoría de los casos durante este período. La duración de estos procedimientos supuso un problema importante. Durante el período de 2011 a 2013, la duración media era de casi un año, incluido una media de ciento setenta días entre la publicación del anuncio de licitación y la recepción de ofertas.

23 Al contrario que en el procedimiento abierto, el procedimiento restringido se organiza en dos fases. En la primera fase, cualquier operador económico interesado puede solicitar la participación, pero solo los que cumplen los criterios de selección pueden presentar una oferta.

El uso de procedimientos negociados en general fue objeto de un seguimiento estricto

48

La reforma de 2014 de las normas de contratación ha ampliado el margen para los procedimientos de contratación que entrañan negociaciones con los licitadores, en particular a través del nuevo «Procedimiento de licitación con negociación». En el caso de esta fiscalización, aún no había transcurrido tiempo suficiente para evaluar el efecto de las nuevas normas.

49

Anteriormente, los procedimientos negociados sin publicidad previa se utilizaban con una frecuencia cuatro veces mayor que los procedimientos negociados con publicidad en el Diario Oficial. La principal razón de los procedimientos negociados sin publicidad previa era que las obras, suministros o servicios solo podían ser proporcionados por un único operador económico o no existía una alternativa o sustituto razonable.

Recuadro 5

Casos en los que habría convenido una mayor publicidad

El Parlamento Europeo utilizó un procedimiento negociado para celebrar un «contrato inmobiliario» por 133,6 millones de euros para un edificio en Bruselas, aunque el edificio no existía cuando se firmó el contrato el 27 de junio de 2012. Como se explica en el Informe Especial del Tribunal n.º 2/2007[24], la excepción a la licitación de la forma más amplia posible prevista en el artículo 134, apartado 1, de las normas de desarrollo solo afecta a los edificios existentes. Los edificios no acabados o los edificios por construir deberían someterse a métodos de adjudicación abiertos o competitivos.

El Comité Ejecutivo del BCE manifestó la necesidad de servicios de asesoría de la organización para cumplir la nueva misión del Banco en el ámbito de la supervisión bancaria solo unos meses antes del inicio del Mecanismo Único de Supervisión en noviembre de 2014. Se contactó directamente con cinco licitadores potenciales y se les invitó a presentar ofertas, pero no se publicó un anuncio de licitación, sobre la base de la excepción «cuando, por razón de extrema urgencia provocada por circunstancias imprevisibles para el BCE, no puedan observarse los plazos de los procedimientos de adquisición». Sin embargo, ya en 2013 era previsible que la creación del Mecanismo Único de Supervisión plantearía una dificultad organizativa al BCE; y no se demostró que no pudieran cumplirse los plazos para un procedimiento restringido acelerado en el plazo disponible (diez días para la recepción de solicitudes, diez días para la recepción de ofertas). El valor del contrato fue de 3,49 millones de euros.

24 DO C 148 de 2.7.2007, p. 1. Véase el apartado 21.

50
El uso de procedimientos negociados sin publicidad previa fue objeto de un estricto seguimiento por parte de las instituciones fiscalizadas, como exige el Reglamento Financiero de la UE. Sin embargo, en el Parlamento Europeo y el BCE se detectaron dos casos en los que habría convenido una mayor publicidad (véase el ***recuadro 5***).

Obligación de negociar en los procedimientos negociados

51
Al contrario de lo que indica el nombre, en los procedimientos negociados no siempre se celebraron negociaciones. Esto sucedió especialmente en el caso de los procedimientos de escasa cuantía. Las direcciones generales de la Comisión y el Parlamento llevaron a cabo los procedimientos negociados de forma que se escogió la mejor oferta entre las presentadas, pero no se intentó mejorar la oferta mediante negociaciones.

52
Sin embargo, los licitadores podrían esperar que se les dé la oportunidad de ajustar su oferta inicial en cuanto a precio o calidad tras su presentación inicial. Ante la ausencia de esta posibilidad, se privó a estos licitadores de la oportunidad de ganar el contrato, y la institución podría estar perdiendo una oferta mejor.

53
Desde su revisión en 2015, el Reglamento Financiero de la UE establece explícitamente que el poder adjudicador puede adjudicar un contrato en un procedimiento negociado sobre la base de la oferta inicial sin negociación cuando haya indicado en el pliego de condiciones que se reserva el derecho a hacerlo. Desde la perspectiva de un licitador, esta nueva disposición no elimina la incertidumbre descrita anteriormente, puesto que la negociación puede tener lugar o no.

La duración excesiva de los contratos marco corre el riesgo de obstaculizar la competencia

54

Los contratos marco crean una relación a largo plazo con uno o más proveedores o prestadores de servicios. Puede ser útil celebrar estos contratos para la adquisición recurrente de suministros o servicios, cuando el poder adjudicador sabe lo que necesita, pero no sabe cuándo y qué cantidad necesitará durante un determinado período de tiempo. Por norma, la duración máxima de los contratos marco es de cuatro años[25] para evitar efectos contrarios a la competencia. Solo en casos excepcionales debidamente justificados en particular por el objeto del contrato marco puede superar la duración cuatro años. La reducción de los gastos administrativos del poder adjudicador no debe considerarse una razón válida.

55

Al contrario que las demás entidades fiscalizadas, el Consejo utilizó frecuentemente entre 2013 y 2015 la cláusula de excepción para ampliar considerablemente la duración de los contratos marco adjudicados en relación con sus edificios. En el ***recuadro 6*** se enumeran los contratos con una duración de siete años o más.

25 La relación contractual con el operador económico puede durar más de cuatro años, puesto que la duración de los contratos individuales basados en el contrato marco no tiene que coincidir con la duración de dicho contrato marco.

Recuadro 6

Contratos marco actuales del Consejo con una duración de siete años o más

UCA 093/13: administración, mantenimiento, reparación y adaptación de instalaciones técnicas en los edificios actuales o futuros del Consejo con una duración máxima de diez años. Valor total: 94 millones de euros.

UCA 14/048: Modernización y mantenimiento polivalente de ascensores en el edificio Justus Lipsius del Consejo de la Unión Europea con una duración de diez años. Valor total: 3,35 millones de euros.

UCA 14/100: Obras de levantamiento de tabiques y acabado en los edificios de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea con una duración máxima de siete años. Valor total: 6,66 millones de euros.

UCA 15/010: Sustitución y mantenimiento de equipos de supervisión y gestión de instalaciones eléctricas y electromecánicas en el edificio Justus Lipsius con una duración de diecisiete años. No se publicó un anuncio de adjudicación del contrato.

UCA 15/011: Obras de mejora y mantenimiento de los edificios del Consejo de la Unión Europea con una duración de siete años. Valor total: 31,2 millones de euros.

UCA 034/15: Adquisición y mantenimiento de dispositivos móviles de detección de explosivos con una duración de diez años. No se publicó un anuncio de adjudicación del contrato.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Sección III. Las trabas innecesarias suponen un obstáculo para los potenciales licitadores que quieren encontrar oportunidades de contratación ofrecidas por las instituciones de la UE y beneficiarse de ellas

56

Los auditores examinaron cuál era el grado de facilidad para encontrar oportunidades de contratación ofrecidas por las instituciones de la UE y si existían herramientas para ayudar a los potenciales licitadores a presentar su oferta sin un coste innecesario y lograr un recurso eficaz en caso de problemas de procedimiento.

57

La mejor práctica sería ofrecer una ventanilla única común electrónica que permitiera a los operadores económicos encontrar toda la información pertinente en un único lugar en línea (plataforma) e interactuar con las instituciones de la UE a través de esta página web. Idealmente, los procedimientos de contratación que incluyen comunicación sobre las normas aplicables, las oportunidades comerciales, el pliego de condiciones pertinente, la presentación de ofertas y toda la demás comunicación entre las instituciones y los operadores económicos deberían tramitarse a través de un canal electrónico. La contratación electrónica (véase el ***recuadro 7***) brinda las herramientas para cumplir este objetivo.

Recuadro 7

Contratación electrónica – terminología explicada

La contratación (pública) electrónica consiste en el uso del procesamiento electrónico de la comunicación y las transacciones por parte de las organizaciones del sector público cuando adquieren suministros y servicios o licitan obras públicas.

Todas las fases del proceso de contratación pueden ejecutarse o apoyarse con medios electrónicos. Actualmente, la atención se centra en:

la notificación electrónica: publicación electrónica de avisos que anuncian oportunidades de contratación pública e incluyen un hipervínculo a una plataforma de licitaciones electrónica;

la licitación electrónica (también acceso electrónico): plataforma para la publicación en internet de documentación de contratación pública, como pliegos de condiciones, y la comunicación electrónica entre los licitadores y la organización adjudicadora;

la presentación electrónica: presentación electrónica de ofertas por los operadores económicos cuando responden a una convocatoria de licitación.

Véase la COM(2012) 179 final, «Estrategia en pos de la contratación pública electrónica», y la COM(2013) 453 final, «Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública».

La visibilidad de las actividades de contratación de las instituciones de la UE en internet es escasa

58
Desde la perspectiva de un operador económico, la buena visibilidad de las actividades de contratación de las instituciones de la UE es importante por tres razones: facilita el acceso a información sobre oportunidades de contratación, ayuda a entender las normas y la mejor forma de presentar una oferta y genera confianza en un resultado justo de los procedimientos a través de la transparencia, lo que alentará la participación de los operadores.

La información disponible es fragmentaria y está diseminada por numerosas páginas web distintas

59
Europa.eu es la página web oficial de la Unión Europea. Según su propio resumen, debería ser «un buen punto de partida para quienes buscan información y servicios ofrecidos por la UE y no conocen muestras páginas»[26]. Aparte de referirse a la existencia de la contratación por las instituciones de la UE, Europa.eu no proporciona información introductoria sobre las actividades de contratación de la UE y las normas aplicables. El visitante de la página web solo encontrará enlaces a las secciones de contratación de las distintas instituciones de la UE (un total de once enlaces) y a la EU Bookshop para descargarse de forma gratuita un folleto de 2009 titulado «Doing business with the European Commission» (Hacer negocios con la Comisión Europea»).

60
Otra página web que es probable que se visite como primera toma de contacto con la contratación de las instituciones de la UE es la página central de contratación pública de la Comisión[27]. Esta página web muestra una lista de ámbitos políticos en los que la Comisión podría tener necesidades de contratación con enlaces a las páginas web de las distintas direcciones generales encargadas de estas políticas. No se facilita más información.

61
A diferencia de las páginas web centrales, las páginas web de las direcciones generales de la Comisión y otras instituciones de la UE ofrecen más información. Sin embargo, el ámbito de los temas tratados varía significativamente, como puede observarse en el ***cuadro 2***, que resume los resultados del análisis de once páginas web distintas realizado por los auditores del Tribunal.

26 http://europa.eu/abouteuropa/index_es.htm

27 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_es.htm

Cuadro 2

Análisis de las secciones de contratación de las páginas web de las instituciones de la UE

Leyenda: S – Sí P – Parcialmente R – Solo después de registrarse	Total	Parlamento	Consejo	BCE	Comisión								
					DG Comunicación	DG Informática	EUROPEAID	DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes	CCI	OIB	OIL	DG Investigación e Innovación	DG Fiscalidad y Unión Aduanera
Información general sobre la contratación en la institución de la UE	6		S			S	S	S		S			S
Guía para proveedores sobre cómo presentar una oferta	5		S			S	S			S			S
Información sobre la base jurídica de la contratación en las instituciones de la UE	8	S	S	S		S	S	S				S	S
Términos y condiciones generales o modelos de documentos	8		S	S		S	S	S		S		S	S
Herramientas adicionales de formación o aprendizaje (aprendizaje electrónico, guía para usuarios de internet)	3		S				S			S			
Oportunidad de enviar preguntas relacionadas con la contratación	8		S	S		S	S	S		S	S		S
Registro para recibir alertas de nuevas oportunidades	8		S		S	S	S	S	S	S	S		
Pliegos de condiciones disponibles por vía electrónica	12	S	R	R	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Opciones de búsqueda adicionales disponibles en la página web	3		S				S		S				
Información sobre las oportunidades de contratación actuales de elevada cuantía	12	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Indicación de los procedimientos futuros o previstos de elevada cuantía	4						S		S	P			S
Información sobre las oportunidades de contratación actuales de escasa cuantía	6	S	S	S			S		S			S	
Indicación de los procedimientos futuros o previstos de escasa cuantía	4	S					S	S	S				
Total por página web examinada		**5**	**11**	**6**	**3**	**8**	**13**	**8**	**7**	**9**	**4**	**5**	**8**

Nota: El análisis tuvo lugar entre el 24 de junio y el 6 de julio de 2015.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

62

Entre las páginas web analizadas, la de EuropeAid es un ejemplo de mejor práctica, puesto que se encuentra toda la información necesaria. Cuenta con un sistema avanzado fácil de utilizar para buscar oportunidades de contratación con numerosas opciones de búsqueda, y dispone además de orientaciones y aprendizaje electrónico. Otra diferencia importante en comparación con otras páginas web es que las directrices detalladas para los procedimientos de contratación se publican en la página web de EuropeAid[28]. En otros lugares estas directrices se tratan como documentos internos y no se publican en las páginas web oficiales. Este es por ejemplo el caso del vademécum sobre contratación pública de la Comisión elaborado por el Servicio Financiero Central de la DG Presupuestos. La última versión de este vademécum data de noviembre de 2015, pero en internet solo pueden encontrarse versiones anteriores y únicamente porque han sido publicadas por un bufete de abogados privado y una organización de la sociedad civil.

La función de búsqueda de TED (Tenders Electronic Daily) no siempre produjo resultados satisfactorios

63

TED (Tenders Electronic Daily) es la versión en línea del «Suplemento al Diario Oficial» de la UE, dedicado a la contratación pública europea. Todos los días, de martes a sábado, se publican alrededor de 1 800 anuncios de contratación en TED[29]. La mayor parte de estos anuncios son de poderes adjudicadores de los Estados miembros de la UE. Los anuncios de contratación de las instituciones de la UE también se publican a través de TED cuando su valor estimado es igual o superior a los umbrales establecidos en la Directiva de contratación de 2014, salvo en el caso de un procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de contrato, como dispone el artículo 134 de las normas de desarrollo.

64

Teniendo en cuenta el elevado número de anuncios de contratación, es esencial que TED cuente con una función de búsqueda eficaz e intuitiva para que su utilización resulte fácil. Los anuncios de TED pueden clasificarse y buscarse por país, empresa, lugar de ejecución y otros criterios. La función de búsqueda de TED permite combinar distintos criterios para buscar anuncios de contratación potencialmente interesantes. Mediante pruebas se detectaron varios problemas en relación con las opciones de búsqueda que devolvieron resultados no satisfactorios. En el ***recuadro 8*** se recogen algunos ejemplos.

28 «Procurement And Grants for European Union external actions – A Practical Guide».

29 http://ted.europa.eu

Recuadro 8

Ejemplos de resultados insatisfactorios de TED en la búsqueda de anuncios de contratación abiertos

Una búsqueda de anuncios de contratación abiertos que combina el sector empresarial «Construcción y servicios inmobiliarios» con «Institución/agencia europea u organización internacional» generó un total de ciento veinticuatro resultados. Sin embargo, los elementos mostrados incluían numerosos anuncios de contratación que claramente nada tenían que ver con «Construcción y servicios inmobiliarios», por ejemplo anuncios de contratación relacionados con «servicios de traducción», un «estudio para apoyar la comprobación de la idoneidad de la normativa de la Unión Europea en materia de consumidores» o «academia y comunidad empresarial en el ámbito del instrumento para las pymes».

Otra búsqueda en los anuncios de contratación actuales limitada al sector comercial «Minas y minerales» en combinación con «Institución/agencia europea u organización internacional» generó elementos no relacionados como «Dispositivos de protección contra el sol» o «Trabajos de construcción de edificios relacionados con el transporte ferroviario». Se probó esta combinación de criterios de búsqueda en distintas fechas. Varias veces, la función de búsqueda solo recuperó anuncios de contratación que no tenían nada que ver con «Minas y minerales».

La función de búsqueda de texto completo no siempre producía resultados satisfactorios. Los auditores siguieron las instrucciones de utilizar comillas y escribieron por ejemplo «servicios de seguridad» en combinación con «Institución/agencia europea u organización internacional» y obtuvieron ciento cuarenta y siete resultados, incluidos elementos no relacionados como «Prestación de apoyo para desarrollar un mejor conocimiento de los países sobre la administración pública y desarrollar las capacidades institucionales» o «Asistencia técnica a favor del proyecto para la concienciación y la educación de los embajadores del agua».

La funcionalidad de búsqueda de TED para contratos de una determinada institución de la UE se mejoró en diciembre de 2015, pero seguía sin ser plenamente fiable. Por ejemplo, al marcar la casilla del Consejo de la Unión Europea apareció una mezcla de anuncios publicados por el Consejo y por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Sin embargo, algunos de estos anuncios del SEAE no se mostraban cuando se marcaba directamente la casilla del SEAE. Además, seguía siendo complicado encontrar anuncios de contratación de una agencia determinada de la UE.

(Búsquedas de prueba realizadas en enero/febrero de 2016).

No siempre se utilizaron correctamente herramientas para encontrar oportunidades comerciales como el «Vocabulario común de contratos públicos» y la «Nomenclatura de Unidades Territoriales».

65

La exactitud de los resultados de TED depende de la correcta introducción de datos por parte de los poderes adjudicadores, en particular en lo que respecta a las herramientas de clasificación que utiliza TED.

66

El «Vocabulario común de contratos públicos» (CPV) es la herramienta de clasificación más importante. Su propósito es facilitar a los licitadores la búsqueda de anuncios de licitación pertinentes por sector comercial. Existen alrededor de 10 000 códigos estructurados en un árbol jerárquico de cinco niveles. Cada código se compone de ocho dígitos y una descripción del tipo de obras, suministros y servicios que conforman el objeto del contrato.

67

Un estudio encargado por la Comisión Europea[30] reveló que una proporción relativamente alta de anuncios de licitación contienen códigos incorrectos. Una prueba realizada con una muestra de cuatrocientos cinco anuncios mostró que el código era incorrecto en cerca del 23 % de ellos. En aproximadamente el 10 % de los casos, el código aplicado no describía la obra/suministro/servicio contratado; en alrededor del 8 %, el código aplicado era demasiado general, y en cerca del 4 %, el código era demasiado específico. En la fiscalización se detectaron anuncios de licitación de la Comisión con códigos incorrectos. En el ***recuadro 9*** se muestran algunos ejemplos.

30 «Review of the functioning of the CPV Codes/System» (Análisis del funcionamiento del sistema y los códigos CPV), diciembre de 2012, para la DG Mercado Interior y Servicios.

Recuadro 9

Ejemplos de códigos CPV incorrectos utilizados por la Comisión

Para la contratación de un estudio de «Análisis de estadísticas y previsiones de diferentes mercados para vehículos de motor», el poder adjudicador utilizó el código de «Servicios de transporte por la vía pública» (código 60112000). Valor del contrato adjudicado: 429 300 euros.

Para la contratación de un estudio «en los ámbitos de las emisiones y la competitividad y del análisis económico de la industria automovilística», se utilizó el código de «Equipos de transporte y productos auxiliares» (código 34000000). Valor del contrato adjudicado: 5 000 000 de euros.

Para un contrato de «Recogida de información clave cualitativa y cuantitativa sobre las decisiones de la Comisión Europea relativas a las fusiones», se utilizó el código de «Servicios de estudios de mercado» (código 79310000). El procedimiento no prosperó y no se adjudicó un contrato.

68

La Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) fue establecida por Eurostat, la oficina estadística de la UE, con el fin de facilitar un único desglose uniforme de las unidades territoriales para la producción de estadísticas regionales para la Unión Europea. Puede utilizarse en los anuncios de contratación para indicar el lugar de ejecución/realización de las obras, suministro de los productos o prestación de los servicios. La mayoría de los servicios de la Comisión no utilizaron códigos NUTS en sus anuncios de contratación. Si el poder adjudicador no especifica un código NUTS que indique el lugar de ejecución del contrato, podría escapar a la atención de potenciales licitadores.

En la licitación y la presentación electrónicas, las instituciones de la UE crean obstáculos innecesarios para los operadores económicos al no utilizar soluciones armonizadas de manera rápida

La plataforma de licitación electrónica de TED (eTendering) solo se utiliza con carácter voluntario

69

Todas las instituciones y agencias de la UE pueden utilizar la plataforma eTendering de TED y esta puede convertirse en un punto de central de acceso para todas sus convocatorias de licitación. Está gestionada por la Oficina de Publicaciones y el registro es gratuito para los operadores económicos interesados. La plataforma está sincronizada con la página web de TED[31] y ofrece:

a) acceso electrónico a todos los pliegos de condiciones de dominio público;

b) la oportunidad de enviar preguntas en cualquier idioma oficial de la UE y ver otras preguntas y respuestas;

c) notificaciones en tiempo real cuando se publican actualizaciones en las convocatorias de licitación seleccionadas.

70

La plataforma de licitación electrónica de TED puede utilizarse desde abril de 2011, pero no es obligatoria para las direcciones generales y agencias ejecutivas de la Comisión, aunque la DG Presupuestos les alienta a que utilicen el sistema. Lo mismo sucede en el caso del Parlamento Europeo, donde el objetivo es que todas las DG utilicen eTendering. El Consejo tiene intención de empezar a utilizarlo en 2016. El BCE no tiene previsto utilizarlo. En el ***anexo I*** figura una lista de todas las entidades que habían utilizado eTendering a mediados de abril de 2016. El limitado número de organismos y agencias de la UE que aparecen en la lista confirma la conclusión de la encuesta del Tribunal de que alrededor de dos tercios de ellos raras veces o nunca lo utilizan.

Las instituciones de la UE están teniendo dificultades con la implantación de la presentación electrónica y la falta de un enfoque común

71

El artículo 95, apartado 2, del Reglamento Financiero de la UE[32] exige a las instituciones y organismos que establezcan y apliquen normas uniformes para el intercambio electrónico de información con terceros que participen en procedimientos de contratación y subvención. El objetivo es establecer un único «espacio de intercambio de datos electrónicos» destinado a los solicitantes, candidatos y licitadores. El artículo 111, apartado 2, encarga a la Comisión que vele por que los licitadores puedan presentar el contenido de las ofertas y todo documento justificativo en formato electrónico.

31 Además, eTendering también da acceso a convocatorias de licitación de escasa cuantía si el poder adjudicador decide publicarlas.

32 En vigor desde octubre de 2012.

72

En la Comisión, las pruebas de presentación electrónica comenzaron en noviembre de 2014. Todavía no se ha implantado plenamente y está previsto que empiece a funcionar en julio de 2016.

73

En el Parlamento Europeo, la presentación electrónica solo es posible para contratos de escasa cuantía. Para los contratos de elevada cuantía, la presentación por medios electrónicos se ve obstaculizada por el hecho de que el sistema de correo electrónico del Parlamento no cumple todos los requisitos establecidos en el Reglamento Financiero de la UE (véase el ***recuadro 10***). Desde 2014, la DG INLO ha alentado a los licitadores a presentar partes de sus expedientes de oferta por vía electrónica en una memoria extraíble.

Recuadro 10

Los requisitos para la presentación electrónica

«(…) los dispositivos para la recepción electrónica de las ofertas y las solicitudes de participación deberán garantizar, a través de medios técnicos y procedimientos adecuados, los siguientes extremos:

a) que el operador económico pueda ser autenticado con seguridad;

b) que puedan determinarse con precisión la hora y la fecha exactas de la recepción de las ofertas y las solicitudes de participación;

c) que pueda garantizarse razonablemente que nadie tenga acceso a los datos transmitidos a tenor de los presentes requisitos antes de que finalicen los plazos especificados;

d) que únicamente las personas autorizadas puedan fijar o modificar las fechas de apertura de los datos recibidos;

e) que durante las diferentes fases del procedimiento de contratación, solo las personas autorizadas puedan tener acceso a la totalidad de los datos presentados y dar acceso a estos datos, según requiera el procedimiento;

f) que pueda garantizarse razonablemente la detección de cualquier intento de infringir cualquiera de las condiciones establecidas en las letras a) a e).».

(Artículo 155, apartado 2, de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero de la UE)

74
Entre las instituciones de la UE, el Consejo ha sido pionero en la presentación electrónica, pero con resultados mixtos. La presentación electrónica es posible desde mayo de 2009 con la creación de la página web específica «Consilium tendering». Sin embargo, la presentación de ofertas por vía electrónica era opcional: los gestores de contratación podían decidir no utilizar esta opción. Cuando estaba disponible la opción, se permitía no obstante a los licitadores presentar sus ofertas en papel. Según el Consejo, menos de la mitad de las ofertas se presentaron por vía electrónica. «Consilium tendering» ya no se utiliza y el Consejo está interesado en sumarse al sistema de presentación electrónica de la Comisión.

75
El BCE tiene previsto implantar gradualmente un sistema de licitación electrónica en 2016 que permita a los licitadores presentar ofertas de forma electrónica mediante una cuenta de usuario (nombre de usuario más contraseña). Cuando los licitadores presenten sus ofertas de forma electrónica, el sistema generará una hoja de presentación con un identificador único estándar que los licitadores pueden imprimir, firmar y enviar al BCE en papel para confirmar que su oferta es válida y jurídicamente vinculante.

A los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto les resulta difícil lograr una vía de recurso rápida para sus reclamaciones y una indemnización por los perjuicios sufridos

76
Las herramientas eficaces para atender los casos en los que los operadores económicos consideran que han recibido un trato injusto son importantes tanto para las instituciones de la UE como para los operadores económicos en cuestión. Estas herramientas mejoran la credibilidad de las instituciones de la UE y fomentan la confianza de los operadores económicos en que recibirán un trato justo y, por lo tanto, merece la pena el esfuerzo de trabajar con las instituciones de la UE.

Las disposiciones de las directivas sobre procedimientos de recurso que podrían mejorar estos proceso no se han incorporado en las normas de contratación

77
Las directivas sobre procedimientos de recurso[33] establecen normas comunes para garantizar la disponibilidad de medios de recurso rápidos y eficaces en todos los países de la UE cuando los licitadores consideren que los contratos se han adjudicado de manera injusta. Se puede recurrir ante los órganos judiciales o administrativos existentes. Alternativamente, puede constituirse una instancia de recurso no judicial, independiente y especializada cuyas decisiones puedan someterse al escrutinio judicial. Otra opción prevista en estas directivas es que el operador económico en cuestión primero tiene que interponer el recurso ante el poder adjudicador antes de poder recurrir a los tribunales.

33 Existen dos directivas que establecen recursos en relación con la contratación pública: la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395 de 30.12.1989, p. 33), que afecta al sector público; y la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de los disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 76, de 23.3.1992, p. 14), que afecta al sector de servicios públicos. Ambas directivas fueron modificadas por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (DO L 335 de 20.12.2007, p. 31).

78
Como ocurre con todas las directivas, las directivas sobre procedimientos de recurso no se aplican directamente a las instituciones de la UE. Algunos elementos de las directivas se han incorporado al Reglamento Financiero de la UE y al Reglamento de adquisiciones del BCE, mientras que otras se han dejado de lado. En concreto, no se ha establecido una instancia de recurso no judicial, independiente y especializada para ocuparse de las cuestiones de contratación relacionadas con las instituciones de la UE y cuyas decisiones puedan someterse al escrutinio judicial, a pesar de que la duración del recurso en dichas instancias es más corta para los recursos provisionales y los recursos precontractuales[34].

79
En consonancia con las directivas sobre procedimientos de recurso, el Reglamento Financiero de la UE prevé un plazo suspensivo de quince días naturales antes de firmar el contrato. Este plazo se reduce a diez días cuando el poder adjudicador utiliza medios electrónicos para notificar a los licitadores seleccionados y no seleccionados su intención de firmar un contrato[35]. Si los licitadores o candidatos no seleccionados o que se consideren perjudicados presentan alegaciones u observaciones durante el plazo suspensivo, el poder adjudicador **puede** suspender la firma del contrato para un examen adicional. Esta disposición del Reglamento Financiero es menos favorable a los licitadores no seleccionados que las disposiciones de las directivas sobre procedimientos de recursos, con arreglo a las cuales la presentación de una solicitud de recurso al poder adjudicador da lugar a la suspensión automática de la posibilidad de celebrar el contrato[36].

80
Entre las entidades fiscalizadas, solo el BCE contaba con una vía de recurso interno sólida para tramitar las reclamaciones. Este llamado «procedimiento de apelación» se describe en el ***recuadro 11***.

34 Véase el informe final del estudio de la Comisión «Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts» (Eficiencia económica y eficacia jurídica de los procedimientos de recurso relativos a contratos públicos), abril de 2015, p. 137.

35 No existe plazo suspensivo en el caso de determinados contratos basados en contratos marco y del procedimiento negociado excepcional en virtud del artículo 134, apartado 1, de las normas de desarrollo (excepto el artículo 134, apartado 1, letra b), un operador posible). Tampoco existe plazo suspensivo si solo se ha presentado una oferta.

36 La suspensión no terminará antes de que transcurra un plazo de al menos diez días naturales con efecto desde el día siguiente a la fecha en la que el poder adjudicador envía una respuesta.

Recuadro 11

Procedimiento de apelación del BCE

El Reglamento de adquisiciones del BCE permite a los candidatos/licitadores no seleccionados interponer un recurso ante su órgano de recurso en materia de contratación (Procurement Review Body, PRB). El PRB es un órgano interno integrado por directivos superiores y respaldado por el servicio jurídico del Banco. Si el PRB considera que la decisión de rechazar la solicitud u oferta del recurrente infringe su Reglamento de adquisiciones o los principios generales de la legislación en materia de contratación, debe ordenar la repetición del procedimiento de licitación o partes del mismo o tomar una decisión final. El PRB notifica al recurrente por escrito su decisión en un plazo de un mes desde la recepción del recurso.

Desde 2007 se han recibido treinta y cinco recursos, de los cuales uno estaba pendiente en diciembre de 2015, seis se admitieron, veinte se desestimaron y ocho se remitieron al Comité de Contratación responsable y los recurrentes no siguieron adelante con ellos.

Los procedimientos ante los tribunales de la UE llevan más tiempo y raras veces se concede una indemnización por los supuestos perjuicios sufridos

81

El Tribunal General tiene competencia entre otras cosas para conocer y resolver en primera instancia acciones interpuestas por operadores económicos contra acciones u omisiones de instituciones de la UE. En el período sexenal entre 2009 y 2014, el Tribunal General cerró 3 419 asuntos, de los cuales 106 se referían a la contratación pública en las instituciones de la UE (3,1 %), una media de 17,6 asuntos al año[37]. Los 106 asuntos relacionados con la contratación pública dieron lugar a un total de 123 resoluciones: 66 sentencias y 57 autos. En el ***cuadro 3*** se muestra el desglose por institución u organismo de la UE en cuestión.

Cuadro 3

Sentencias y autos del Tribunal General por institución u organismo de la UE

	Sentencia	Auto
Comisión Europea	41	40
Parlamento Europeo	5	4
Consejo	3	3
Agencia Europea de Seguridad Marítima	3	
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	2	
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria	2	
Agencia Europea de Medicamentos	2	
Banco Central Europeo	1	2
Banco Europeo de Inversiones	1	
Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías	1	
Instituto Europeo de la Igualdad de Género	1	
Frontex	1	
Agencia Europea de Medio Ambiente	1	
Empresa Común para el Desarrollo de la Energía de Fusión	1	3
Europol	1	
Tribunal de Cuentas Europeo		1
Servicio Europeo de Acción Exterior		1
Oficina de Armonización del Mercado Interior		1
Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos		1
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades		1

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

37 Si se compara el número de asuntos relacionados con la contratación pública con el número de decisiones de adjudicación publicadas por las instituciones y organismos de la UE en Tenders Electronic Daily (TED), puede concluirse que la ratio entre los asuntos del Tribunal General y los procedimientos de contratación llevados a cabo por las instituciones y organismos de la UE es inferior al 1 %. Es más bajo que en los Estados miembros, donde la ratio de procedimientos de recurso con respecto al número total de procedimientos de contratación osciló entre un 2 % y un 12,3 % según la revisión anual de la contratación pública anual de 2013 (documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2014) 262 final, de 1 de agosto de 2014, p. 26).

82
Durante el período examinado, las acciones de anulación prosperaron en trece casos, al quedar probado que el poder adjudicador decidió de manera ilícita[38]. La duración media de los procedimientos del Tribunal General en el ámbito de la contratación pública (sentencias) fue de alrededor de treinta y cinco meses.

83
El perjuicio más importante que sufren los participantes en un procedimiento de licitación es la pérdida de ganancias que habrían obtenido si se les hubiese adjudicado el contrato. Durante el período examinado (2009-2014), no prosperó ninguna acción por daños y perjuicios. Sin embargo, en dos casos más recientes[39], el Tribunal General ordenó al poder adjudicador el pago de una indemnización por los perjuicios sufridos por el operador económico al perder la oportunidad de que se le adjudicase el contrato. Esto puede indicar que el Tribunal General ahora se inclina más por conceder dicho tipo de indemnización en este caso.

84
Durante el período examinado no prosperó ninguna solicitud de medidas provisionales[40] y los dieciséis recursos interpuestos por los operadores económicos ante el Tribunal de Justicia contra decisiones del Tribunal General fueron infructuosos. Sin embargo, en una de las decisiones más importantes de 2015 relativas a los procedimientos de contratación pública de las instituciones de la UE[41], el vicepresidente del Tribunal de Justicia determinó que, aunque el perjuicio ocasionado no sea irreparable, el carácter suficientemente manifiesto y grave de las ilegalidades detectadas *prima facie* puede justificar la imposición de medidas provisionales. De ese modo, el vicepresidente del Tribunal de Justicia acogió favorablemente el nuevo enfoque más flexible del Tribunal General en lo que respecta a las condiciones para conceder medidas provisionales relativas al derecho a una protección judicial eficaz[42].

El Defensor del Pueblo a veces encontró soluciones amistosas, pero las normas de procedimiento impiden una rápida reacción en los casos de contratación

85
El Defensor del Pueblo Europeo investiga reclamaciones de mala administración en las instituciones y organismos de la UE, incluidas reclamaciones relativas a las actividades de contratación pública. Mediante una búsqueda en la página web del Defensor del Pueblo encontramos sesenta decisiones relacionadas con la contratación pública en el período entre el 18 de febrero de 2008[43] y el 17 de febrero de 2015[44]. La mayoría de ellas (treinta y cuatro casos) estaban relacionadas con actividades de contratación al margen de la UE, que afectaban con frecuencia a las delegaciones de la UE. El análisis de las sesenta decisiones se resume en el ***cuadro 4***.

38 Según jurisprudencia reiterada, las instituciones de la UE tienen una amplia discreción con respecto a los factores que han de tenerse en cuenta para la adjudicación de un contrato. El recurso ante el Tribunal General debe limitarse a comprobar que se cumplen las normas que rigen el procedimiento y la exposición de motivos, que los hechos son correctos y que no se ha producido un error manifiesto de evaluación o uso indebido de poder. En diez de los trece asuntos, la razón de la anulación de la decisión fue el incumplimiento por parte del poder adjudicador de su obligación de exponer las razones.

39 Asunto T-299/11 de 11 de octubre de 2015 (European Dynamics /OAMI) (recurrido en el asunto pendiente C-677/15 P) y asunto T-199/14 de 29 de octubre de 2015 (Vanbreda Risk & Benefits/ Comisión).

40 Excepto en un auto que se anuló posteriormente tras el recurso. Además, en dos casos, el poder adjudicador anuló el procedimiento de licitación antes de la resolución del Tribunal General.

41 C-35/15 P(R), Comisión Europea/Vanbreda Risk & Benefits.

42 Sin embargo, en este caso el Vicepresidente desestimó la demanda de medidas provisionales porque la Comisión había cumplido el período de statu quo antes de la firma del contrato y este se había celebrado mucho tiempo antes de la demanda de medidas provisionales.

43 Primera aparición de una decisión relacionada con la contratación pública bajo el asunto «Adjudicación de licitaciones o subvenciones».

44 Durante este período de siete años, el Defensor del Pueblo recibió ochenta y seis reclamaciones admisibles relativas a licitaciones. Entre ellas se incluían las sesenta decisiones disponibles en la base de datos de internet, veintidós casos en los que el Defensor del Pueblo no encontró motivos para iniciar una investigación y cuatro casos que fueron retirados por los demandantes.

Cuadro 4

Decisiones del Defensor del Pueblo relativas a la contratación pública – Resumen de los resultados

Categoría	Número de veces	Explicación
Número total de decisiones	**60**	Número total de decisiones relacionadas con la contratación pública publicadas en la página web del Defensor del Pueblo bajo el asunto «Adjudicación de licitaciones o subvenciones».
No existencia de mala administración	**30**	El Defensor del Pueblo no halló mala administración
Solución amistosa aplicada	**8**	Se ha acordado y aplicado una solución o recurso amistoso. Esta categoría incluye las siguientes subcategorías:
Información facilitada	*6*	La solución amistosa consistió en facilitar información o una exposición de motivos satisfactorias.
Pago de gastos	*1*	La solución amistosa consistió en el reembolso de los gastos justificados soportados por el demandante.
Solución no especificada (en negociación)	*1*	Se negoció una solución amistosa pero no se conoce el resultado.
Mala administración	**20**	El Defensor del Pueblo detectó mala administración en al menos uno de los aspectos del caso. Esta categoría incluye las siguientes subcategorías:
Solución amistosa rechazada	*5*	La solución amistosa propuesta fue rechazada por la institución en cuestión en cuatro de los cinco casos.
Solución amistosa imposible	*13*	Ya no era posible encontrar una solución amistosa.
Solución amistosa no necesaria	*2*	No era necesaria una solución amistosa, porque la reclamación no se examinó debido a que se había anulado el procedimiento o porque no tenía consecuencias en el resultado del procedimiento.
Asunto ante el Tribunal de Justicia – no se examinó	**1**	El Defensor del Pueblo no examinó el asunto porque estaba pendiente de resolución en el Tribunal General.
Reclamación retirada por el demandante	**1**	La reclamación fue retirada por el demandante sin más explicaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

86
La duración media desde la apertura de un caso hasta la decisión fue de veinte meses, que es inferior a la duración de un proceso judicial (véase el apartado 82). Sin embargo, antes de que el Defensor de Pueblo pueda iniciar una investigación es «necesario que previamente se hayan hecho adecuadas gestiones administrativas ante las instituciones u órganos de que se trate»[45]. Esto significa que el operador económico primero tiene que dirigir su reclamación a la institución en cuestión y esperar una respuesta, lo que alarga el proceso y descarta prácticamente una rápida intervención del Defensor del Pueblo antes de que se firme un contrato.

87
Cuando se acordó una solución amistosa sobre la base de una propuesta del Defensor del Pueblo, normalmente consistió en conceder acceso al demandante a información o dar una explicación satisfactoria de las razones del rechazo de su oferta. Ninguna de las investigaciones del Defensor del Pueblo han dado lugar nunca a la anulación de una decisión de adjudicación y a la reapertura de un procedimiento de contratación por una institución de la UE. La reparación nunca ha consistido en la concesión de una indemnización al demandante por la pérdida de una oportunidad de contratación o la pérdida de ganancias. Solo una vez se decidió el reembolso de los gastos incurridos por el demandante debido a su participación en un procedimiento de contratación. El Defensor del Pueblo es proactivo e incluye en sus decisiones «observaciones adicionales», que son recomendaciones que tienen por objeto alentar a las instituciones a modificar sus prácticas en el futuro. En el ***recuadro 12*** se muestran ejemplos de «observaciones adicionales».

La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo excluye las peticiones contra las instituciones de la UE

88
El derecho de petición es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos[46]. Todo ciudadano y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo. Sin embargo, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo afirmaba en su Portal de peticiones que las peticiones relativas a casos de mala administración por parte de las instituciones de la UE serían inadmisibles: «Inadmisibilidad de una petición (…) Obsérvese que las cuestiones relativas a la mala administración en las instituciones u organismos de la UE deben remitirse al Defensor del Pueblo Europeo». De esta forma, excluye las peticiones relativas a acusaciones de mala administración en la contratación pública por parte de las instituciones de la UE.

45 Véase el artículo 2, apartado 4, de la Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO L 113 de 4.5.1994, p. 15).

46 Véase el artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Recuadro 12

Ejemplos de observaciones adicionales del Defensor del Pueblo

Con arreglo a los términos del contrato, en los futuros casos en que los contratistas pregunten si se renovará o no su contrato, la Oficina de Publicaciones al menos podría indicar al plazo aproximado en el que tiene intención de tomar una decisión. *(Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra la investigación de la reclamación 1922/2010/(VIK)ER contra la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea [19/12/2013])*

En los casos, como el actual, en que, tras haber anulado un procedimiento de licitación, una delegación de la UE decida emprender un procedimiento negociado con algunos de los licitadores iniciales, la delegación haría bien en plantearse informar a los licitadores no seleccionados de manera abierta y proactiva sobre esta novedad. Con ello se reforzaría la percepción de legalidad y transparencia de los procedimientos de licitación aplicados por las delegaciones de la UE. *(Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra la investigación de la reclamación 1325/2011/VL contra la Comisión Europea [17/05/2013])*

En vista de la confusión terminológica que ha revelado el presente asunto y, con el fin de evitar posibles malentendidos en el futuro, el Defensor del Pueblo considera útil invitar a la Comisión a examinar la documentación que facilita en el contexto de sus procedimientos de contratación a fin de eliminar cualquier imprecisión e incongruencia terminológica y velar por que se informe a los licitadores de manera clara e inequívoca de las condiciones de admisibilidad en relación con su establecimiento/constitución/registro/nacionalidad. Asimismo, sería útil, en el contexto de este examen, que la Comisión pudiese garantizar que los principales términos del proceso de contratación se definan claramente en el propio anuncio o en un documento al que haga referencia clara y que sea fácilmente accesible. *(Decisión del Defensor del Pueblo Europeo por la que se cierra la investigación de la reclamación 920/2010/VIK contra la Comisión Europea [18/07/2011])*

Sección IV. No se aplican sistemáticamente la transparencia de los resultados y el aprendizaje mutuo

La información sobre el resultado de las actividades de contratación de las instituciones de la UE no es accesible de una forma que permita el seguimiento eficaz por parte de la autoridad de aprobación de la gestión y el público general

89

Una de las formas más eficaces de luchar contra la corrupción y la mala praxis en la contratación pública y prevenir restricciones injustificadas a la competencia es aumentar la transparencia de los procesos y los procedimientos. La transparencia no es solo importante para los operadores económicos, sino también para la autoridad de aprobación de la gestión y el público general, que pueden contribuir a mejorar la actuación de las instituciones de la UE haciendo un seguimiento de las actividades de contratación.

Un seguimiento eficaz exige que pueda encontrarse información armonizada en un único lugar en internet

90

Para que las partes interesadas puedan realizar un seguimiento eficaz, la siguiente información mínima tiene que estar disponible en un único lugar en internet y actualizarse continuamente para cada contrato superior a 15 000 euros una vez que lo haya firmado una institución de la UE, indicando:

a) el objeto del contrato;

b) el tipo de contrato;

c) el valor del contrato;

d) la duración del contrato;

e) el tipo de procedimiento de adjudicación (con una justificación en caso de procedimiento negociado sin publicación previa);

f) los criterios de adjudicación y su ponderación;

g) el número de ofertas recibidas y el número de ofertas tenidas en cuenta en la decisión de adjudicación final (con un desglose por Estado miembro/tercer país e indicando el número de ofertas de pymes);

h) el nombre y la dirección del licitador seleccionado, incluida información acerca de si es una pyme;

i) la proporción del contrato que es probable que se subcontrate a terceros.

91

Este depósito de información relacionada con contratos de la UE también debería contener enlaces pertinentes a otros documentos (por ejemplo, pliegos de condiciones, anuncios en TED, copias de los contratos firmados).

La información se facilita de forma fragmentaria

92

Actualmente no existen herramientas que permitan tener una visión de conjunto del resultado de las actividades de contratación de las instituciones de la UE. La información se facilita de forma fragmentaria y la mayor parte de las veces no armonizada. No todos los procedimientos de contratación cerrados pueden encontrarse en TED, puesto que la publicación de los anuncios de contratación no es obligatoria en todos los casos. La búsqueda de los procedimientos incluidos en TED es difícil, puesto que los resultados de la búsqueda no siempre son satisfactorios (véanse los apartados 63 a 65). No todas las instituciones de la UE utilizan la plataforma de licitación electrónica de TED (eTendering). Además, algunas instituciones bloquean la posibilidad de descargar el pliego de condiciones de la plataforma una vez que ha expirado el plazo para presentar ofertas.

93

El Parlamento Europeo publica en su página web una lista anual completa de todos sus contratistas que han obtenido contratos por un valor superior a 15 000 euros. Esta lista indica el nombre y la dirección del contratista, el tipo y el objeto del contrato, su duración, su valor, el procedimiento seguido y la dirección general competente. La lista forma parte del informe anual sobre los contratos adjudicados por el Parlamento Europeo. Es más completo y detallado que la información consolidada publicada por las demás instituciones fiscalizadas y supera los requisitos de transparencia establecidos en el Reglamento Financiero de la UE.

94
Puesto que las actividades de contratación de la Comisión están descentralizadas, la información se facilita en los informes anuales de actividad (IAA) de las distintas direcciones generales, pero de una forma normalizada. Sin embargo, no toda la información de los distintos IAA está consolidada en un único informe a nivel central de la Comisión. A este nivel, la Comisión incluye en su síntesis anual de los logros en materia de gestión un informe analítico sobre los procedimientos negociados. El Sistema de Transparencia Financiera (STF) de la Comisión está diseñado para facilitar información sobre los receptores de los fondos de la UE, pero no incluye información sobre el tipo de procedimiento de contratación que dio lugar a la adjudicación de los contratos.

95
El BCE publica en su página web listas anuales de los contratos superiores a 50 000 euros que se adjudicaron sin publicación de un anuncio de licitación. Las listas especifican el nombre de los contratistas a los que se adjudicaron contratos, el objeto y el valor estimado de estos últimos e indica si la duración del contrato fue superior a doce meses. Los anuncios de contrato y los anuncios de adjudicación de contrato antiguos de TED y los antiguos anuncios de contrato voluntarios se encuentran disponibles a nivel central en la sección de archivos.

96
La página web de licitación segura del Consejo para contratos superiores a 60 000 euros ofrecía una función de búsqueda no solo para las convocatorias en curso, sino también para las convocatorias finalizadas y anuladas. Sin embargo, cuando el Tribunal probó la función de búsqueda no se obtuvieron todas las convocatorias cerradas. En TED se han publicado listas anuales de contratos para los que no se publicó un anuncio específico de adjudicación, pero faltaba un enlace a estas listas en la página web del Consejo.

97
El Portal de datos abiertos de la UE, que está gestionado por la Oficina de Publicaciones, contiene conjuntos de datos relacionados con la contratación pública. Los conjuntos de datos más completos se basan directamente en TED. Estos conjuntos de datos sufren los mismos problemas que se han descrito en los apartados 63 y 64, es decir, que los resultados no siempre son satisfactorios y que en ocasiones los datos están incompletos.

No se aprovecha plenamente el aprendizaje a partir de las mejores prácticas

98

Puesto que la contratación pública de las instituciones de la UE está en gran medida descentralizada, la cooperación entre las distintas organizaciones puede generar mejoras gracias al aprendizaje mutuo y el intercambio de ideas. Observamos una cooperación e intercambio de experiencias considerable entre las distintas instituciones y, en el caso de las instituciones más grandes, entre las distintas unidades de contratación. Se desarrollan procedimientos de contratación interinstitucionales. Existen canales para formular preguntas y foros de debate.

99

Las revisiones por homólogos permiten un intercambio estructurado de mejores prácticas entre las organizaciones participantes. En el ámbito de la contratación de la UE, esta herramienta todavía no se ha aplicado. Un buen ejemplo de mejoras incorporadas gracias a las revisiones por homólogos es el Sistema Estadístico Europeo[47]. El CCI lleva a cabo periódicamente comprobaciones *a posteriori* de sus expedientes de contratación en el marco de la comprobación de pagos. La configuración de estas comprobaciones *a posteriori* presenta algunas similitudes con las revisiones por homólogos[48].

47 Véase el Informe Especial del Tribunal n.º 12/2012 «¿Consiguieron la Comisión y Eurostat mejorar el proceso de elaboración de estadísticas europeas fiables y creíbles?». (http://eca.europa.eu).

48 En 2014, estas comprobaciones se llevaron a cabo en cincuenta y cinco expedientes de contratación y se refirieron al cumplimiento de las normas y los requisitos. Su realización corrió a cargo de nueve grupos de tres funcionarios para abarcar todos los emplazamientos del CCI. Los responsables del control procedían de distintas unidades y de emplazamientos diferentes. Dentro de cada equipo se designó un líder. Los distintos equipos utilizaron las mismas listas de comprobación detalladas y un formato informativo normalizado.

Conclusiones y recomendaciones

100

La contratación pública en la UE se rige por normas que tienen por objeto eliminar obstáculos y abrir los mercados de una forma no discriminatoria y transparente para fomentar la competencia. El objetivo de la contratación pública es aumentar las opciones de potenciales contratistas a disposición de los organismos públicos, lo que da lugar a una mejor relación calidad-precio y desarrolla al mismo tiempo oportunidades de mercado para las empresas.

101

El Tribunal considera que las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública.

102

Las instituciones de la UE cuentan con sistemas sólidos y personal capacitado para mantener bajo control el riesgo de errores e irregularidades. El Tribunal detectó pocos errores graves de contratación pública en las transacciones directamente gestionadas por las instituciones de la UE que examinó en el marco de su declaración de fiabilidad anual. Se envían pocas denuncias a la OLAF, lo que indica que el número de irregularidades y casos de fraude graves es escaso en este ámbito (véanse los apartados 15 a 22).

103

Para hacer un seguimiento y demostrar la accesibilidad de sus actividades de contratación, las instituciones de la UE necesitan información sobre el nivel de participación de los operadores económicos en sus procedimientos de contratación. La mayoría de las instituciones de la UE no miden sistemáticamente el nivel de participación en sus procedimientos de contratación. Entre las entidades fiscalizadas, solo el Centro Común de Investigación de la Comisión recopila estadísticas completas al respecto. Las demás cumplen el requisito mínimo de indicar el número de ofertas recibidas en los anuncios de adjudicación de contratos publicados en TED (véanse los apartados 23 a 25).

Recomendación 1

A fin de facilitar el seguimiento de la accesibilidad de sus actividades de contratación, todas las instituciones de la UE deberían recopilar y analizar datos, por procedimiento y por tipo de procedimiento, no solo del número inicial de solicitudes de participación, sino también de las ofertas recibidas y el número de ofertas que se tuvieron en cuenta en la decisión de adjudicación final.

Fecha prevista de aplicación: a partir de 2017

104

Cuando revisaron sus normas de contratación en 2015, las instituciones de la UE no facilitaron el acceso a su contratación pública simplificando las normas y aclarando los aspectos confusos en la mayor medida posible (véanse los apartados 26 a 35):

a) el Reglamento Financiero de la UE y sus normas de desarrollo no se han consolidado en un único documento y siguen siendo un acto legislativo innecesariamente complejo;

b) las desviaciones de la nueva directiva de contratación no siempre se indican o explican claramente;

c) no se fomenta explícitamente la participación de las pequeñas y medianas empresas;

d) no se ha aclarado cómo estudiar el mercado antes de la celebración de contratos inmobiliarios;

e) solo el BCE ha establecido el régimen lingüístico aplicable a sus procedimientos de contratación en su Reglamento de adquisiciones.

Recomendación 2

Para la próxima revisión del Reglamento Financiero de la UE en 2016, la Comisión debería proponer una única normativa de contratación pública en la que tendrían que fomentarse explícitamente la participación de las pequeñas y medianas empresas. Además, habría que incluir normas sobre la prospección del mercado antes de la celebración de contratos inmobiliarios y sobre el régimen lingüístico de los procedimientos de contratación. Deberían justificarse las desviaciones importantes de la Directiva de contratación de 2014.

Fecha prevista de aplicación: 2017 en el marco del Reglamento Financiero de la UE revisado

105

No todas las elecciones de procedimiento fomentaban la competencia de la manera más amplia posible. La mayoría de las instituciones de la UE no contaba con una política para realizar consultas preliminares de mercado antes de iniciar el procedimiento de contratación formal. Esta consulta es importante para informar a los potenciales licitadores y optimizar los requisitos que van a establecerse en los pliegos de condiciones. Las instituciones de la UE no deben dividir artificialmente una contratación para evitar tener que aplicar un procedimiento más competitivo. Sin embargo, la división de los contratos en lotes y su publicación simultánea pueden aumentar la accesibilidad de los procedimientos de contratación, en particular para las pymes. Esta práctica no fue suficientemente utilizada por las instituciones de la UE (véanse los apartados 37 a 55).

Recomendación 3

Las instituciones de la UE deberían utilizar de manera proactiva cuando sea procedente las consultas preliminares de mercado con el fin de preparar el procedimiento de contratación e informar a los operadores económicos de sus planes de contratación y requisitos.

Fecha prevista de aplicación: inmediatamente

Recomendación 4

Las instituciones de la UE deberían dividir los contratos en lotes cuando sea posible para aumentar la participación en sus procedimientos de contratación.

Fecha prevista de aplicación: inmediatamente

106

Las trabas innecesarias complican la vida a los potenciales licitadores que quieren encontrar oportunidades de contratación ofrecidas por las instituciones de la UE y beneficiarse de ellas. La visibilidad de las oportunidades de contratación de las instituciones de la UE en internet es escasa. La información disponible es fragmentaria y está diseminada por numerosas páginas web distintas. La función de búsqueda de TED (Tenders Electronic Daily) no siempre produjo resultados satisfactorios. Las herramientas que permiten la presentación electrónica de ofertas todavía no se han implantado de manera completa y armonizada (véanse los apartados 56 a 75).

Recomendación 5

Las instituciones de la UE deberían crear una ventanilla única común electrónica para sus actividades de contratación que permita a los operadores económicos encontrar toda la información pertinente en un único lugar en línea e interactuar con las instituciones de la UE a través de esta página web. Los procedimientos de contratación que incluyen comunicación sobre las normas aplicables, las oportunidades comerciales, el pliego de condiciones pertinente, la presentación de ofertas y toda la demás comunicación entre las instituciones y los operadores económicos deberían gestionarse a través de dicha ventanilla única.

Fecha prevista de aplicación: 2018

107

A los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto les resulta difícil lograr una vía de recurso rápida y una indemnización por los perjuicios sufridos. Solo el BCE cuenta con un procedimiento interno de reclamación sólido (véanse los apartados 76 a 88).

Recomendación 6

La Comisión debería proponer modificaciones al Reglamento Financiero de la UE para permitir interponer un recurso rápido a los operadores económicos que consideran que han recibido un trato injusto. Dicho recurso debería tener lugar antes de que los operadores económicos acudan al Defensor del Pueblo o a los Tribunales de la UE.

Fecha prevista de aplicación: 2017 en el marco del Reglamento Financiero de la UE revisado

108

La información sobre el resultado de las actividades de contratación de las instituciones de la UE no es accesible de una forma que permita el seguimiento eficaz por parte de la autoridad de aprobación de la gestión y el público general con el fin de aumentar la transparencia y fomentar la confianza. Esta información se facilita de forma fragmentaria y la mayor parte de las veces no armonizada (véanse los apartados 89 a 97). La información de la OLAF sobre sus investigaciones no permite evaluar las tendencias a lo largo del tiempo (véanse los apartados 16 y 17).

Recomendación 7

Para posibilitar el seguimiento *a posteriori* de sus actividades de contratación, las instituciones de la UE deberían crear un único depósito público de información relacionada con sus contratos públicos que podría desarrollarse como parte de la plataforma de licitación electrónica de TED.

Fecha prevista límite de aplicación: 2018

Recomendación 8

La OLAF debería mejorar su sistema de gestión de casos para elaborar informes y estadísticas sobre los distintos tipos de denuncias que se están investigando y el resultado de dichas investigaciones.

Fecha prevista de aplicación: 2017

109

Puesto que las actividades de contratación pública de las instituciones de la UE están descentralizadas en gran medida, la cooperación entre ellas puede generar mejoras gracias al aprendizaje mutuo y al intercambio de ideas. El Tribunal observó una cooperación e intercambio de experiencias considerable entre las distintas instituciones y, en el caso de las instituciones más grandes, entre las distintas unidades de contratación. Sin embargo, no se utilizaron las revisiones por homólogos, que son la herramienta más avanzada para el intercambio estructurado de mejores prácticas (véanse los apartados 98 y 99).

Recomendación 9

Las instituciones de la UE deberían utilizar revisiones por homólogos en aras del aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas en materia de contratación pública.

Fecha prevista de aplicación: primera revisión por homólogos que empezará en 2018

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 24 de mayo de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Usuarios de la licitación electrónica de TED (abril de 2016)

Parlamento Europeo, DG Comunicación
Parlamento Europeo, DG Infraestructura y Logística
Parlamento Europeo, DG Innovación y Asistencia Tecnológica

Consejo de la Unión Europea

Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural
Comisión Europea, DG Presupuestos
Comisión Europea, DG Comunicación
Comisión Europea, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías
Comisión Europea, DG Medio Ambiente + DG Acción por el Clima
Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
Comisión Europea, DG Energía
Comisión Europea, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales
Comisión Europea, DG Salud y Seguridad Alimentaria
Comisión Europea, DG Recursos Humanos y Seguridad
Comisión Europea, DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil
Comisión Europea, DG Informática
Comisión Europea, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes
Comisión Europea, DG Cooperación Internacional y Desarrollo
Comisión Europea, DG Justicia y Consumidores
Comisión Europea, DG Movilidad y Transporte
Comisión Europea, DG Política Regional y Urbana
Comisión Europea, DG Investigación e Innovación
Comisión Europea, DG Comercio
Centro Común de Investigación
Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas
Oficina de Infraestructura y Logística de Luxemburgo
Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME)

Tribunal de Cuentas Europeo

Banco Europeo de Inversiones

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)
Eurostat
Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

Eurojust
Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex)
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)
Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA)
Agencia Europea de Defensa (AED)
Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)
Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA)
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)
Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)
Agencia Europea de Medicamentos (EMA)
Oficina Europea de Policía (EUROPOL)
Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)
Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA)
Fusión para la energía (F4E)
Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (OPIUE)

Anexo II

Resumen de los resultados de la encuesta

Contexto

En relación con la fiscalización de la contratación pública de las instituciones de la UE, se consideró valioso incluir las opiniones sobre los procesos de contratación de los organismos más pequeños de la UE para hacerse una idea completa. La encuesta se envió a cuarenta y siete de estos organismos, con una tasa de respuesta del 85 %.

I Políticas de contratación

01
Las políticas de contratación son pertinentes, porque muestran el planteamiento detrás de las prácticas de contratación de las instituciones de la UE. Son especialmente relevantes para mejorar el acceso al proceso de contratación y fomentar la confianza, puesto que aumentan la rendición de cuentas de las instituciones adjudicadoras y la confianza de los interesados en presentar ofertas.

02
Las tres principales prioridades que enumeraron las agencias, las empresas comunes y otras instituciones de la UE fueron (por orden descendente): lograr una elevada ratio precio/calidad, garantizar la imparcialidad y simplificar la administración.

03
Cuando se les preguntó si tenían una política de contratación, la mayoría de los encuestados (57 %) respondieron afirmativamente. Sin embargo, el resto de encuestados (43 %) no tenían ninguna política.

04
Con respecto a la disponibilidad pública, el 56 % de los encuestados hicieron públicas sus políticas.

II Racionalización de la contratación pública

01
Hay varias formas de facilitar y hacer menos engorrosa la contratación, por ejemplo proporcionar orientaciones sobre los métodos de licitación, utilizar herramientas de contratación electrónica, hacer un seguimiento de la participación o realizar consultas de mercado.

02
Cuando se les preguntó si facilitaban documentos al personal de contratación que les orientasen sobre la selección de los métodos de licitación, la mayoría (60 %) respondió que utilizaban esta práctica.

03
La Comisión reconoce la contratación electrónica como un elemento clave para facilitar la contratación. Incluye la presentación electrónica de ofertas, la licitación electrónica y la contratación electrónica, entre otras cosas. Sin embargo, solo el 35 % de los encuestados utilizaban alguna de estas herramientas.

Anexo II

III Consulta de mercado

01
Es esencial realizar una consulta de mercado antes de iniciar un proceso de licitación para conocer el mercado y preparar bien el proceso. Sin embargo, casi la mitad de las agencias encuestadas raras veces o nunca realizaban una consulta de mercado. En este sentido, también es pertinente el uso de modelos de consulta de mercado, pero solo tres encuestados utilizaban estos modelos.

02
El seguimiento de la participación y el mantenimiento de listas de proveedores pueden ayudar a hacer menos complicada la fase previa a la licitación. El 15 % de los encuestados dijeron que mantenían listas de proveedores y más del 75 % afirmaron que realizaban un seguimiento de la media de participación.

IV Participación

01
Desde el principio, la participación no plantaba un problema particular para los encuestados, pero aun así procuraban mejorarla. Detectaron los siguientes problemas con ella: escasa competencia, legislación compleja y tamaño con frecuencia demasiado reducido de los mercados locales.

02
Para contrarrestar el efecto perjudicial de estos problemas de participación, los encuestados proporcionan orientaciones éticas a su personal, intentan hacer menos complejos sus procesos administrativos y normalizan sus requisitos.

V Transparencia

01
La transparencia es fundamental para ser imparcial, una de las prioridades de la contratación.

02
La divulgación de las filiales y las empresas matrices podría ayudar a hacer más transparente el proceso, y el 94 % de los encuestados estaban de acuerdo en que sea obligatoria.

03
Casi la mitad de los encuestados (47 %) todavía no publican sus políticas de contratación.

Respuestas del Parlamento Europeo

38
Con las modificaciones del Reglamento Financiero y las normas de desarrollo se introdujo una base jurídica que precisa las condiciones para una consulta de mercado preliminar y que entró en vigor el 1 de enero de 2016. Teniendo en cuenta que la participación de los operadores económicos potencialmente interesados en elaborar el proyecto de los documentos de licitación planteó diversas cuestiones relativas a la igualdad de trato, la no discriminación y la transparencia, el PE ha sido muy prudente a la hora de recurrir a esta posibilidad también con respecto al artículo 107 del Reglamento Financiero.

39
El Parlamento está adaptando el Vademécum sobre contratación pública y ha adaptado los cursos de formación, haciendo hincapié en el recurso a una investigación preliminar de mercado, informando de los riesgos y subrayando los procedimientos para evitar riesgos.

42
La elección de un lote único facilita la organización de los servicios antes y durante el período parcial de sesiones, que es peculiarmente intenso dado que la mayor parte de los servicios se concentra en 4 días al mes. Esto, a su vez ha permitido la introducción de un plan de productividad del 1 % anual, lo que significa que se producirá una reducción anual de los precios del 1 %, a partir del segundo año. Además, dado el enorme número de licitaciones recibidas (6), el lote único no ha supuesto una reducción de la competencia.

El Parlamento señala que las normas revisadas hacen hincapié en la división por lotes y lo tendrá en cuenta en la revisión de las orientaciones pero, como también muestra el punto n.º 43 de las observaciones, una decisión sobre cualquier división dependerá siempre de las circunstancias de cada caso, según la naturaleza de los servicios que se prestarán, teniendo en cuenta un equilibrio justo entre el acceso de las pymes, por un lado, y la rentabilidad, por el otro.

43
Esas compras por importes relativamente pequeños se realizaron en circunstancias excepcionales cuando algunos servicios se trasladaron a otros edificios en los que aún no habían concluido los trabajos y representan compras excepcionales para satisfacer necesidades específicas. Además, se respetó el límite de 60 000 euros. Las necesidades futuras de la Institución en este ámbito se cubrirán mediante un contrato marco, que se adjudicará al amparo de un procedimiento de licitación todavía en curso.

50
Como se indica en el punto n.º 34 de las observaciones, la prospección para, entre otras cosas, este edificio se publicó en el DO. Desde un punto de vista jurídico, las modalidades contractuales de este proyecto «llave en mano» cumplen las disposiciones aplicables (artículo 121 de las normas de desarrollo y las anteriores que se aplicaban entonces).

Cabe señalar que, en el marco de los parámetros establecidos por la Institución y a la vista de las particularidades del mercado, la prospección fue lo más amplia posible y se realizó dentro de los límites legales, precisamente con vistas a aumentar la participación, lo cual es un parámetro clave en el ámbito de la auditoría (punto n.º 8, letra b) de las observaciones).

51
Los servicios del Parlamento han formulado directrices sobre las negociaciones. No obstante, en sus negociaciones, el Parlamento también debe tomar en consideración el principio de proporcionalidad, y respetar el equilibrio entre los recursos utilizados y el valor del contrato. Entablar negociaciones puede suponer un gasto de tiempo y recursos, en particular en el caso de contratos de poca y muy poca cuantía.

73
El Parlamento ya ha formulado recomendaciones internas, y las direcciones generales han elaborado políticas internas para el uso de medios electrónicos en la comunicación con los licitadores para todos los contratos de valor inferior al umbral previsto por la Directiva. Se está introduciendo gradualmente la presentación electrónica de licitaciones a través del TED, y el uso de una plataforma global de licitación electrónica está en fase preparatoria.

Mientras no se resuelva esta cuestión, el uso del sistema interno de correo electrónico del PE no será conforme con las disposiciones de las normas de desarrollo.

88
Los contratos públicos de las instituciones de la Unión se inscriben en el marco de las actividades de la Unión Europea, y las peticiones en este ámbito son admisibles en virtud de la reglamentación aplicable.

No obstante, cada petición se evalúa por separado en función de su propio contenido. Dependiendo del contenido de la petición, la Comisión de Peticiones puede recomendar al peticionario que presente una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo. En tales casos, la petición es generalmente admitida a trámite, pero el peticionario tiene que presentar una reclamación ante el Defensor del Pueblo; este no lleva a cabo investigaciones para la Comisión de Peticiones.

Lejos de disuadir a los peticionarios, la información de esta sección tiene por objeto orientar al ciudadano sobre el seguimiento y las vías de recurso indicadas para cada caso concreto ante la falta de un mecanismo de revisión que requiere un fundamento jurídico.

Recomendación 1
El Parlamento toma nota de esta recomendación. La herramienta de gestión y notificación de contratos existente, Webcontracts, prevé ya la posibilidad de recopilar datos, lo que es obligatorio en los procedimientos negociados. No obstante, también deberá evaluarse el desarrollo posterior de modalidades de recogida de metadatos en función de la rentabilidad, teniendo en cuenta los escasos recursos disponibles.

Recomendación 3
Véase la respuesta a los puntos n.º 38 y 39 de las observaciones. El Parlamento está adaptando el Vademécum sobre contratación pública y ha adaptado los cursos de formación, haciendo hincapié en el recurso a una investigación preliminar de mercado, informando de los riesgos y subrayando los procedimientos para evitar riesgos.

Recomendación 4
El Parlamento señala que las normas revisadas hacen hincapié en la división por lotes y lo tendrá en cuenta en la revisión de las orientaciones. No obstante, una división depende siempre de las circunstancias de cada caso, según la naturaleza de los servicios que se prestarán, teniendo en cuenta un equilibrio justo entre el acceso de las pymes, por un lado, y la rentabilidad, por otro.

Recomendación 5
El Parlamento toma nota de esta recomendación y tiene previsto examinar, en una primera fase, la mejora de la información que figura en su sitio web en el marco de la reorganización que está en fase de preparación, así como la introducción y la implantación de un sistema de licitación electrónica (e-Tendering).

Recomendación 7
El Parlamento toma nota de esta recomendación.

Recomendación 9
El Parlamento toma nota de esta recomendación y se centrará en las estructuras existentes de cooperación entre sus servicios y, como ya se ha mencionado en las observaciones del CCI, en los controles *ex post*. Se evaluarán otras medidas con arreglo a los requisitos de rentabilidad y eficacia, tal como se prevé en el Reglamento Financiero.

Respuestas del Consejo de la Unión Europea

64

El Consejo acoge con satisfacción el informe del Tribunal, que aborda diversos aspectos relevantes para el ámbito de la contratación pública. Coincidimos plenamente con el Tribunal en el espíritu que subyace al informe, a saber, que las instituciones de la UE pueden hacer más para facilitar el acceso a su contratación pública. El Consejo estudiará el informe con la máxima atención y hará todo lo que esté en su mano para poner en práctica las recomendaciones que se le han formulado. Asimismo, espera recibir en tiempo oportuno las observaciones finales del Tribunal.

El Consejo desea realizar los siguientes comentarios sobre varias cuestiones concretas:

El Consejo ha modificado sus normas internas sobre contratación pública en dos ocasiones el año pasado. Con la primera modificación se ha logrado simplificar el procedimiento y reforzar la legalidad internamente. La segunda modificación se ha introducido para garantizar que las normas internas son compatibles con el nuevo Reglamento Financiero. La próxima vez que sea preciso modificar estas normas, el Consejo espera poder tener en cuenta el informe del Tribunal, por ejemplo en lo que respecta a las consultas de mercado. Empezará a trabajarse ya en este asunto. Entretanto, cabe mencionar que está prevista la elaboración de directrices sobre las consultas de mercado previas al comienzo de los procedimientos formales de contratación pública, con el objetivo de preparar la contratación e informar a los operadores económicos sobre los planes de contratación.

El Consejo también pretende analizar cómo mejorar la visibilidad en Internet, si bien observa que, según el informe y en el contexto de las instituciones, el funcionamiento de su sitio web parece ser satisfactorio.

El Consejo tiene asimismo previsto ponderar cómo recopilar y analizar datos relativos tanto al número inicial de solicitudes de participación como al número de ofertas recibidas que se han tenido en cuenta en la decisión de adjudicación final. Debe reflexionarse igualmente sobre las revisiones por homólogos.

En los procedimientos de contratación del Consejo se examina constantemente la cuestión de la división en lotes y se intenta proceder de este modo en la medida de lo posible. Uno de los procedimientos de contratación en curso (sobre tecnologías de la información) consta de 17 lotes.

El Consejo ha tomado nota de las observaciones del informe sobre el uso de procedimientos restringidos. Considera que, con arreglo al nuevo Reglamento Financiero, se emprenderán más procedimientos abiertos, pues el Reglamento prevé la publicación simultánea de todos los documentos relativos a la contratación.

El Consejo también ha tomado nota de las observaciones del Tribunal sobre la duración de los contratos marco relacionados con sus inmuebles. La Secretaría General ya ha tratado en detalle este asunto. El Reglamento Financiero establece que los contratos pueden concluirse por un período superior a cuatro años en casos debidamente justificados. El Consejo considera que en ocasiones es admisible que un contrato dure más de cuatro años por motivos relacionados con una buena gestión financiera y en casos debidamente justificados, en particular atendiendo al objeto del contrato marco. Así ha ocurrido a menudo con los contratos inmobiliarios. El Consejo seguirá estudiando esta cuestión.

En lo que atañe a las recomendaciones dirigidas entre otros al Consejo, cabe formular las siguientes observaciones:

Recomendación 1

(seguimiento de las actividades de contratación): Se acepta la recomendación. El Consejo estudiará cómo organizar este aspecto en la práctica.

Recomendación 3

(consultas de mercado): Se acepta la recomendación. Se emitirá una circular y se planteará esta cuestión en sesiones de formación interna.

Recomendación 4
(división en lotes): Se acepta la recomendación. Este aspecto se englobará en las directrices concretas que se elaboren.

Recomendación 5
(ventanilla única común electrónica): Se acepta la recomendación en principio. El Consejo participará en toda iniciativa que se emprenda al efecto.

Recomendación 7
(seguimiento *a posteriori*): Se acepta en principio la recomendación. El Consejo participará en toda iniciativa que se emprenda al efecto.

Recomendación 9
(revisiones por homólogos): Se acepta en principio la recomendación. Debe emprenderse un ejercicio de reflexión sobre cómo organizar este aspecto.

Las demás recomendaciones no están dirigidas al Consejo.

Respuestas de la Comisión Europea

66

Resumen

II
Las normas de contratación pública del Reglamento Financiero (RF) y las normas de desarrollo (ND) recientemente modificadas están principalmente en consonancia con las directivas. Las divergencias constituyen en su gran mayoría normas más estrictas basadas en el principio de buena gestión financiera.

En caso de que existan diferencias significativas, se ofrece una explicación en los considerandos cuando resulta necesario. Un ejemplo de ello es el vigésimo tercer considerando de las ND sobre la distinción entre los criterios de concesión y selección.

V
El objeto de la revisión de 2015 era adaptar las normas de contratación pública a las directivas de 2014. La simplificación y aclaración de las directivas se reflejan en las normas revisadas.

El objetivo de ampliar la competencia sigue siendo uno de los principios rectores de la contratación pública. No obstante, el objetivo de alcanzar a los operadores económicos previstos, concretamente las pymes, no debe impedir las economías de escala y se deben ponderar frente al principio de buena gestión financiera del RF, así como el principio de igualdad de trato entre los licitadores que se debe aplicar a todas las empresas independientemente de su tamaño.

VI
Las opciones de procedimiento deben basarse en un enfoque equilibrado que tenga en cuenta no solo la competencia más amplia posible, sino también los demás principios aplicables a la contratación pública: buena gestión financiera, transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

Las normas de contratación pública vinculan claramente la opción del procedimiento al valor del contrato (y en algunos casos a su objeto) en aplicación del principio de proporcionalidad.

La Comisión pone de relieve la disposición aplicable a partir del 1.1.2016 sobre la consulta preliminar del mercado introducida en el artículo 105 del RF que debe tener lugar cuando proceda a la vista del objeto del contrato. La división por lotes también debe preverse únicamente cuando proceda, tal y como estipula el artículo 102, apartado 2, del RF, y es aplicada a menudo por los servicios de la Comisión.

VII
La información no está completamente armonizada porque los procedimientos de contratación pública están descentralizados en la Comisión.

Sin embargo, la Comisión está comprometida con la prestación de servicios en línea efectivos y centrados en el usuario y actualmente está desarrollando páginas centralizadas mejoradas sobre financiación como parte de su programa de transformación digital para sitios web (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 58 y 59).

Las instituciones utilizan además el mismo sitio web que los Estados miembros (Diario Electrónico de Licitaciones, TED) para las contrataciones públicas de gran volumen y ofrecen un punto de entrada[1] para las contrataciones públicas que no alcancen el límite establecido en la Directiva sobre contratación pública.

En relación con la función de búsqueda de TED, consulte la respuesta de la Comisión al apartado 106.

1 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_en.htm

La Comisión está asimismo trabajando en la aplicación de un sistema electrónico de contratación pública para la gestión íntegra de los contratos y los procedimientos de contratación pública (desde la publicación de las convocatorias de licitación hasta el pago de facturas con varios módulos intermedios). La aplicación de este sistema, que utilizarán todos los servicios de la Comisión, contribuirá a facilitar el acceso de los operadores económicos a la contratación pública y a aumentar la transparencia.

VIII

En los documentos de contratación pública se incluyen medios de impugnación administrativos y judiciales y la notificación del resultado de los procedimientos de contratación pública. La información sobre la adjudicación de los contratos se publica en TED o en el sitio web de las autoridades de contratación. La Comisión y las agencias ejecutivas publican la información pertinente sobre los destinatarios de los fondos europeos en el Sistema de Transparencia Financiera (FTS) de conformidad con el principio de transparencia establecido en el artículo 35 del RF.

IX. a)

En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación y la aplicará como se describe a continuación y se explica en la respuesta a la Recomendación 1.

La Comisión llevará a cabo un análisis de coste-beneficio para evaluar la viabilidad, los costes y los posibles beneficios de la centralización de la información sobre contratación pública a efectos de seguimiento de la participación. La acción recomendada se aplicará en función del resultado de esta evaluación.

Puesto que la contratación pública está descentralizada en la Comisión al nivel de los ordenadores, no existe ningún sistema de información centralizado sobre los procedimientos de contratación pública para realizar un seguimiento de la participación ni hay obligación legal para ello.

IX. b)

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación tal y como explica en su respuesta a la Recomendación 2.

La Comisión acepta la parte de la recomendación relativa a la propuesta de un único código normativo.

Uno de los principales pilares de la próxima propuesta de 2016 para la revisión del RF es proponer un «único código normativo» que mejoraría la legibilidad general y podría acortar sustancialmente el texto, totalmente en consonancia con el concepto de una mejor legislación.

Este único código normativo consolidará, en un solo acto legislativo, tanto las normas de contratación pública actualmente estipuladas en el RF como las normas más detalladas de las ND. Asimismo, las disposiciones específicas relativas a la contratación pública en la acción externa actualmente en la segunda parte del RF se fusionarían con las normas generales de contratación pública para facilitar aún más la lectura a todos los operadores económicos.

La Comisión no acepta la parte de la recomendación relativa a la participación de las pymes. La Comisión considera que el Reglamento Financiero no es un instrumento político para este fin y que, por tanto, no debería fomentar proactivamente la participación de las pymes.

Respecto al régimen lingüístico y a la prospección del mercado, la Comisión no acepta la recomendación (véase la respuesta de la Comisión a la Recomendación 2).

IX. c)
Tal y como explica en su respuesta a la Recomendación 3, la Comisión acepta parcialmente la parte de la recomendación relativa al uso proactivo de las consultas de mercado preliminares cuando se adapte al procedimiento de licitación que se va a iniciar, a efectos de preparar el procedimiento de contratación pública como ya lo aplica la Comisión en algunos ámbitos como los proyectos de adquisición o alquiler de bienes inmuebles —tal y como prevé la metodología detallada en COM(2008) 2299— y el desmantelamiento.

No obstante, la Comisión considera que el análisis de mercado preliminar no debe utilizarse para informar a los operadores económicos de los planes y requisitos de contratación pública debido al riesgo de falseamiento de la competencia.

IX. d)
En la medida en que le afecte, la Comisión acepta parcialmente la recomendación como se explica en su respuesta a la Recomendación 4.

La división por lotes está justificada para aumentar la competencia, pero dicha división se debe compensar con el principio de buena gestión financiera del Reglamento Financiero. Los contratos importantes pueden llevar a economías de escala (precios más bajos) y a una administración menos rigurosa (menos contratos para gestionar).

IX. e)
En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta esta recomendación como objetivo a largo plazo y la aplicará como se describe a continuación y como se explica en la respuesta de la Comisión a la Recomendación 5.

La Comisión llevará a cabo una evaluación para examinar la viabilidad, los costes y los posibles beneficios de dicho sistema. La acción recomendada se aplicará en función del resultado de dicha evaluación y con el acuerdo de las demás instituciones.

La Comisión subraya que la aplicación parcial de la recomendación del Tribunal en relación con los procedimientos de contratación pública de la Comisión ya se ha iniciado. Tal y como explica en sus respuestas a los apartados 58 a 62, al amparo del programa de transformación digital y racionalización de la web, la Comisión ya ha empezado a trabajar en el cambio de su contenido en línea pasando de una estructura basada en organigramas a una estructura temática. Esta estructura incluirá el tema «Financiación, licitaciones» que ya se está elaborando.

El acceso a las oportunidades de negocio y a los documentos sobre contratación pública correspondientes está disponible a través de las herramientas y plataformas existentes (TED y TED eTendering), que proporcionan acceso a los anuncios y documentos de contratos públicos de las instituciones. La Comisión estudiará hasta qué punto se pueden ofrecer más funciones para acceder a una gama de información más amplia, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos.

IX. f)
Tal y como explica en su respuesta a la Recomendación 6, la Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no considera necesario proponer modificaciones al RF sobre el examen de las reclamaciones.

El Reglamento Financiero ya estipula que se notificarán a los licitadores no seleccionados los motivos y las razones detalladas para descartarlos y que podrán solicitar información adicional de conformidad con los artículos 113, apartado 3, del RF y 161, apartado 2, de las ND. Dichas solicitudes están sujetas a un plazo estricto: el poder adjudicador debe facilitar esta información lo antes posible, y en cualquier caso, en los 15 días posteriores a la recepción de la solicitud.

IX. g)
En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación y evaluará hasta qué punto TED eTendering puede ofrecer una recopilación rentable de estos datos, tal y como se explica en la respuesta de la Comisión a la Recomendación 7.

IX. h)
La Comisión acepta esta recomendación.

La OLAF se encuentra actualmente en una fase de transición para mejorar su capacidad de información y análisis. Está previsto que el nuevo sistema de gestión de contenidos de la OLAF (OCM) entre en vigor en julio de 2016. El módulo previsto para las estadísticas y los informes estará disponible en una publicación posterior en 2017. Entretanto, la OLAF está estudiando posibilidades para mejorar el uso de las herramientas y opciones actuales de presentación de informes.

IX. i)
En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta esta recomendación con la condición de que la revisión por homólogos se realice según las necesidades y no se convierta en un proceso permanente que exigiría recursos humanos o presupuestarios adicionales.

Introducción

02
Las instituciones de la UE también deben aplicar el principio de buena gestión financiera y los principios de contratación pública de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

06
El Vademécum sobre la contratación pública en la Comisión está disponible para el resto de organismos, instituciones, oficinas y agencias de la Unión.

Observaciones

17
El actual Sistema de Gestión de Expedientes de la OLAF es principalmente una herramienta de gestión, por lo que únicamente dispone de un número reducido de informes predefinidos. Cualquier informe adicional o análisis más complejo, como el que solicita el Tribunal, debe elaborarse manualmente y, por consiguiente, necesita recursos que lamentablemente no están disponibles actualmente.

23
La Comisión subraya que no existe ningún vínculo automático entre el número de ofertas y la existencia de competencia.

26
El objeto de la revisión de 2015 era adaptar las normas de contratación pública a las directivas de contratación pública de 2014. La simplificación y aclaración de las directivas se reflejan en el Reglamento Financiero (RF) revisado y las normas de desarrollo (ND) modificadas en 2015.

Uno de los principales pilares de la próxima propuesta de 2016 para la revisión del RF es proponer un «único código normativo» que mejoraría la legibilidad general, acortaría la longitud del texto y buscaría principalmente la simplificación, totalmente en consonancia con el concepto de una mejor legislación.

Este único código normativo consolidará, en un solo acto legislativo, tanto las normas de contratación pública actualmente estipuladas en el RF como las normas más detalladas de las ND. Asimismo, las disposiciones específicas relativas a la contratación pública en la acción externa actualmente en la segunda parte del RF se fusionarían con las normas generales de contratación pública para facilitar aún más la lectura a todos los operadores económicos.

27
La próxima propuesta de 2016 para la revisión del RF creará un conjunto común de normas que se aplicarán a más de un instrumento presupuestario europeo (contratación pública, subvenciones, premios, etc.) con el objeto de eliminar conflictos injustificados, adaptar disposiciones y mejorar la legibilidad del texto. Las disposiciones relativas a la correcta administración no se aplican únicamente a la contratación pública y se trasladarían a este conjunto común de normas.

29
Las normas de contratación pública del RF y las ND recientemente modificadas están principalmente en consonancia con las directivas. Las divergencias constituyen en su gran mayoría normas más estrictas basadas en el principio de buena gestión financiera.

En caso de que existan diferencias significativas, se ofrece una explicación en los considerandos cuando sea necesario. Un ejemplo de ello es el vigésimo tercer considerando de las ND sobre la distinción entre los criterios de concesión y selección.

30
El RF no es el instrumento adecuado para apuntar a operadores económicos específicos.

La igualdad de trato debe aplicarse a todas las empresas independientemente de su tamaño. El objeto de las normas de contratación pública con arreglo al Reglamento Financiero no es fomentar un objetivo político concreto. Las pymes, al igual que otros operadores económicos, pueden participar en procedimientos de contratación pública como un solo licitador, en una licitación conjunta o como subcontratistas.

Las pymes se ven efectivamente favorecidas por la simplificación y por unas normas menos estrictas aunque no se mencionen específicamente.

Véase también el apartado IX b).

31
Es deliberado el hecho de que la preparación del procedimiento y las medidas de publicidad estén claramente separadas en las normas de contratación pública.

Además del riesgo de distorsión de la competencia, la igualdad de trato no se respetaría si algunos operadores económicos con los que se contactó para la consulta preliminar del mercado tuvieran acceso a información anticipada sobre la contratación pública prevista.

Las normas de contratación ofrecen las medidas de publicidad necesarias para anunciar los contratos cumpliendo íntegramente el principio de igualdad de trato.

La publicación de los programas de trabajo anuales y plurianuales de la Comisión y las decisiones sobre financiación facilitan aún más el acceso a la información para los operadores económicos.

32
De conformidad con el art. 134.1 g) de las ND, las instituciones pueden emplear el procedimiento negociado sin previa publicación del anuncio de licitación «en contratos de bienes inmuebles, tras prospección del mercado local».

La Comisión adoptó una metodología para aplicar estas disposiciones [COM(2008) 2299] con el fin de mejorar la información del mercado y la transparencia. Como tal, el mercado está informado de las necesidades de bienes raíces y los anuncios de prospección de la Comisión.

Actualmente, esta metodología está siendo objeto de revisión para abordar las dificultades del mercado inmobiliario actual y al mismo tiempo garantizar la transparencia y seguir asegurando la igualdad de trato.

34
En los últimos 4 años se han lanzado tres procedimientos de prospección inmobiliaria en Luxemburgo, incluida la prospección inmobiliaria múltiple para mudarse del edificio Jean Monnet. Para todos estos procedimientos de prospección inmobiliaria se aplicó la derogación prevista en [COM(2008) 2299] y no se publicaron anuncios de prospección inmobiliaria en el Diario Oficial. El Comité Inmobiliario emitió una opinión favorable sobre estas derogaciones.

35
La Comisión considera que no es necesario establecer un régimen lingüístico específico a nivel del RF, puesto que hay una legislación europea general, el Reglamento 1/1958, que ha definido el régimen lingüístico de las instituciones y que se aplica también a la contratación pública.

36
Las opciones procesales deben realizarse a la vista del valor y el objeto del contrato, respetando las normas de contratación pública vigentes.

Respuesta común de la Comisión a los apartados 37 a 40:
La consulta preliminar del mercado se regula en el epígrafe «preparación del procedimiento». Cuando sea necesario, su objetivo principal es adquirir un conocimiento del mercado para elaborar las especificaciones adecuadas de la licitación y estimar correctamente el valor del contrato. Utilizar la consulta de mercado como una herramienta previa a la información conlleva el riesgo de obstaculizar la competencia.

La información a los operadores económicos de los planes de contratación pública se regula a través de «medidas de publicidad». La información previa, la publicidad *ex ante* y otras formas de publicidad ofrecen información sobre la planificación y la convocatoria de los procedimientos de contratación pública en condiciones de igualdad.

La publicación del programa de trabajo anual y plurianual de la Comisión y las decisiones sobre financiación facilitan aún más el acceso a la información para los operadores económicos.

La consulta preliminar del mercado es especialmente relevante para las adquisiciones no estandarizadas o no recurrentes.

Ponerse en contacto con los posibles licitadores conlleva el riesgo de incumplir los principios de transparencia e igualdad de trato y puede afectar a la libre competencia.

El legislador ha establecido el carácter obligatorio del análisis de mercado en el caso concreto de las asociaciones innovadoras en las que el objetivo es financiar la investigación y en las que la consulta de mercado pretende garantizar que el producto no existe aún en el mercado.

42

La Comisión utiliza ampliamente en la práctica la división en lotes, aunque solo cuando se ajuste a los artículos 102 del RF y 168 de las ND recientemente modificadas.

Las opciones procesales deben basarse en un enfoque equilibrado que tenga en cuenta no solo la competencia más amplia posible, sino también los demás principios aplicables a la contratación pública: buena gestión financiera, transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

Recuadro 4: casos en que los contratos podrían haberse dividido en lotes - Segundo párrafo

La Comisión considera que, para este contrato, emplear los lotes no era una opción por los siguientes motivos:

- Debe existir un único punto de entrada para las consultas y una sola herramienta de gestión para la atribución de las consultas a los expertos.

- La atribución de las consultas a los expertos se basa en una combinación de varios criterios: lengua de la consulta y lengua elegida para la respuesta, experiencia jurídica específica para determinados aspectos y Estado(s) miembro(s) afectado(s) (debe tenerse en cuenta que algunas consultas afectan a más de un Estado miembro). Por lo tanto, la división de este contrato en lotes con arreglo a criterios geográficos inequívocos u otros no era ni posible ni recomendable.

- Trabajar con más de un contratista podría llevar a la Comisión a tener que pagar diferentes precios unitarios, lo que podría considerarse injusto, crear tensiones y afectar a una buena colaboración.

- Cuando los lotes son interdependientes, se debe tener en cuenta el riesgo de que afecte a los resultados del contrato (riesgo de dilución de la responsabilidad por demora en la ejecución).

44

Además del Reglamento Financiero, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública también considera que los procedimientos abiertos y restringidos son equivalentes.

46

Los plazos son, en efecto, ligeramente más largos en un procedimiento de dos fases, pero esta diferencia puede ser insignificante si se compara con su duración total.

Respecto a la evaluación de los criterios, la flexibilidad se ha introducido en el Reglamento Financiero revisado (2015), que establece que no debe seguirse ningún orden concreto a la hora de evaluar los criterios de exclusión, selección y adjudicación.

No obstante, está claro que en los procedimientos de dos fases siempre será necesario comprobar primero los criterios de exclusión y selección, ya que constituyen la base para seleccionar a los candidatos a los que se invitará a presentar una oferta.

47
La Comisión subraya en sus directrices internas que conceder más tiempo para las licitaciones en principio fomentaría la participación con independencia de la elección de los procedimientos y los plazos mínimos establecidos en las normas.

51
La negociación nunca se mencionó como una obligación para el poder adjudicador o un derecho para el licitador. La negociación solo se puede decidir a la luz de las ofertas recibidas.

52
Se espera de los licitadores, en el contexto de la apertura a la competencia, que presenten su mejor oferta desde el principio. Si las ofertas presentadas tienen la calidad suficiente y están por debajo del presupuesto previsto, celebrar negociaciones, especialmente para los contratos de escasa cuantía, sería desproporcionado en vista del tiempo y los recursos necesarios tanto por parte del poder adjudicador como del licitador.

53
El poder adjudicador no debería comprometerse a negociar las ofertas recibidas en todos los casos, sino cuando se considere adecuado y necesario. En cualquier caso, siempre se debe respetar la igualdad de trato.

58
La observación del Tribunal en relación con la importancia de una buena visibilidad de las actividades de contratación pública es coherente con los resultados de una reciente investigación llevada a cabo por la Comisión para entender los motivos más importantes por los que las personas desean interactuar con la Comisión en línea. La «Financiación y licitaciones» (incluida la contratación pública) se identificó como uno de los motivos más importantes.

La transparencia de los procedimientos de contratación y su resultado se ha identificado como un objetivo institucional destacado para la Comisión, a través de entrevistas con 12 de sus Direcciones Generales (DG) y Agencias Ejecutivas.

Respuesta común a los apartados 59 a 62:
La Comisión toma nota del análisis del Tribunal respecto a los sitios web de sus departamentos desde el punto de vista de la contratación pública, y considerará las observaciones pertinentes en el marco del programa de transformación digital descrito a continuación.

La Comisión empezó en 2013 una ambiciosa iniciativa denominada «programa de transformación digital y racionalización de la web» para mejorar su comunicación digital externa. Los objetivos generales de la iniciativa son aportar más coherencia, tanto en la mensajería como en la navegación y la interfaz, la relevancia para los usuarios y la rentabilidad de la presencia web de la Comisión.

La Comisión tomará nota de la observación del Tribunal sobre el sitio web oficial de la UE y revisará las páginas correspondientes en europa.eu en relación con la estructura y el contenido de la nueva presencia en internet de la Comisión a la que se está procediendo actualmente con el fin de evitar la duplicación y garantizar la coherencia. Una primera versión beta/de prueba del nuevo sitio web está disponible en línea en beta.ec.europa.eu, que contiene una nueva disposición del contenido sobre contratación pública en la estructura descrita en el apartado 58 ((http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en).

60

El sitio web con el nuevo contenido sustituirá a la página actual de contratación pública central[2] a la que se refiere el Tribunal.

Recuadro 8. Ejemplos de resultados de búsqueda insatisfactorios de TED en anuncios de licitación en curso

Este problema puede deberse a dos causas:

1) problema de agrupación de códigos CPV: había efectivamente un problema en la forma en que funcionaba TED, que entretanto se ha corregido para permitir búsquedas de códigos únicamente;

2) error de introducción de código CPV por parte del poder adjudicador: los datos introducidos por el poder adjudicador son incorrectos, lo que afecta negativamente a los resultados de la búsqueda.

La primera causa posible ya se ha corregido.

Después de un análisis preliminar, parece que el problema se debía a errores de introducción de los datos. La Comisión seguirá analizando el problema y adoptará las medidas necesarias.

Respecto a los resultados relativos al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), debe tenerse en cuenta que anteriormente el SEAE era considerado como una entidad que dependía del Consejo (por lo que las búsquedas de «Consejo» incluían también anuncios del SEAE). Posteriormente se decidió que el SEAE debía tratarse como una entidad autónoma. Los anuncios anteriores del SEAE siguen estando vinculados al Consejo.

Recuadro 9. Ejemplos de códigos CPV incorrectos utilizados por la Comisión

Los resultados de búsqueda dependen en gran medida de la correcta introducción de los datos por parte de los poderes adjudicadores. Los casos mencionados se refieren a situaciones en las que los códigos elegidos por el poder adjudicador son inadecuados.

72

En 2015, la presentación electrónica se distribuyó en seis DG/agencias (cada una de las cuales había presentado al menos una licitación usando la presentación electrónica durante el año). La puesta en marcha de la presentación electrónica continuará (se prevé que se aplique en otras 10 DG/agencias en 2016).

78

En lo que atañe a las instituciones europeas, la Comisión considera que la instauración de un órgano de revisión no judicial, además del mecanismo de revisión ya existente establecido en el Reglamento Financiero, no resulta ni necesario ni adecuado, ya que generaría unos costes desproporcionados para los beneficios buscados.

2 http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_en.htm

El Reglamento Financiero ya estipula que se notificarán a los licitadores no seleccionados los motivos y las razones detalladas para descartarlos y que podrán solicitar información adicional de conformidad con los artículos 113, apartado 3, del RF y 161, apartado 2, de las ND. Dichas solicitudes están sujetas a un plazo estricto: el poder adjudicador debe facilitar esta información lo antes posible y en cualquier caso transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud.

Asimismo, cuando un acto que afecte negativamente a los derechos de los candidatos o licitadores se notifique a los operadores económicos en el transcurso de un procedimiento de contratación pública (p, ej., denegación), dicha notificación hará referencia a los medios de impugnación disponibles (queja ante el Defensor del Pueblo y revisión judicial).

La Comisión considera que el número limitado de acciones ante el Tribunal General sobre contratación pública de las instituciones europeas (17) y el hecho de que el Tribunal rara vez concede indemnizaciones por supuestos daños y perjuicios son indicadores claros de que el sistema establecido es eficaz y se ajusta a su finalidad. Por consiguiente, el establecimiento de la revisión rápida sugerida no solo no es necesario, sino que además representaría una medida desproporcionada que no estaría en consonancia con la rentabilidad ni haría un uso adecuado de los recursos administrativos.

79

La presentación de solicitudes o comentarios al poder adjudicador (con arreglo al Reglamento Financiero) y la solicitud de revisión al poder adjudicador (con arreglo al artículo 1, apartado 5, de las Directivas «Recursos») son acciones diferentes, puesto que solo la última es, de conformidad con las Directivas «Recursos», un requisito previo para solicitar la revisión de un órgano independiente externo.

Las consecuencias de estas acciones para la firma del contrato son, por tanto, diferentes:

- con arreglo a las Directivas «Recursos»: la solicitud de revisión suspende automáticamente la firma del contrato para que la revisión sea efectiva,

- con arreglo al RF: después de evaluar las solicitudes o comentarios, el poder adjudicador puede suspender la firma del contrato si es la respuesta adecuada a las solicitudes o comentarios. La suspensión sistemática de cualquier tipo de solicitud o comentario realizados por licitadores no seleccionados durante el período de espera habría sido desproporcionada, ya que el poder adjudicador debe decidir dicha suspensión caso por caso y cuando esté justificada por la naturaleza de las solicitudes o comentarios remitidos.

90

La contratación pública está descentralizada en la Comisión al nivel de cada ordenador competente. No existe obligación legal de un «registro único», por lo que no hay asignaciones presupuestarias para desarrollar tal sistema. En función del valor, la información sobre la adjudicación de los contratos se publica en TED o en el sitio web del poder adjudicador (o bien se pone a disposición de la Comisión y las agencias ejecutivas a través del FTS), en consonancia con las normas de publicidad. No obstante, el FTS está diseñado para proporcionar información sobre los destinatarios de los fondos de la UE, y no sobre el instrumento específico de ejecución del presupuesto con el que se financió ni el tipo de gastos contraídos por los fondos.

91

Ya se encuentra disponible una plataforma a tal efecto, concretamente la base de datos TED. La Comisión acepta que esta base de datos es un punto de entrada adecuado para la información sobre la contratación pública, puesto que contiene gran cantidad de información, incluidos los documentos de contratación pública a través de eTendering. Estos contienen el borrador del contrato que se firmará con el adjudicatario. Las licitaciones también forman parte del contrato final, pero la Comisión las considera documentos confidenciales de conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 (ya que su divulgación comprometería la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica).

92
Debe tenerse en cuenta que aunque la utilización de eTendering no es obligatoria actualmente, se anima a todas las Direcciones Generales e instituciones de la Comisión que usen esta aplicación.

La funcionalidad que permite descargar documentos de licitaciones de la plataforma eTendering de TED ha sufrido modificaciones desde enero de 2016. La opción predeterminada que ofrece el sistema permite descargar documentos después del plazo para la presentación de ofertas. Queda a discreción de los poderes adjudicadores el optar por desactivarla.

94
Respecto a la elaboración de informes, el resumen de los informes anuales de actividades al que se refiere el artículo 66, apartado 9, del RF incluye, en anexo, la lista de los procedimientos negociados sin previa publicación de un anuncio de licitación. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 90.

97
A modo de un catálogo de metadatos, el Open Data Portal registra el conjunto de datos existente de TED ofrecido a través del sitio TED, así como algunos conjuntos de datos derivados elaborados por la DG GROW (Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes) de la Comisión.

99
La Comisión proporciona, a través del Servicio Financiero Central de la DG BUDG, información centralizada, orientación y modelos, así como servicios de asistencia y formación sobre contratación pública, abiertos a los poderes adjudicadores y ampliamente utilizados por ellos, no solo por los servicios de la Comisión sino también por otras instituciones, agencias y órganos. La información y la documentación proporcionadas incluyen recomendaciones y destacan las mejores prácticas.

Ya existen otros foros para el intercambio de información entre la Comisión y los demás poderes adjudicadores de la Unión, concretamente la Red de Unidades Financieras (RUF), que se reúne cada mes, y la red NAPO de responsables de las contrataciones públicas de las agencias, que abarca también las agencias descentralizadas y los demás organismos de la Unión (PPP) y que se reúne al menos una vez al año.

La Comisión considera que un intercambio más estructurado de las mejores prácticas sería de interés especialmente para los procedimientos de elevada cuantía. No obstante, para establecer las revisiones por homólogos sugeridas de forma permanente se necesitarían recursos presupuestarios y humanos adicionales que no están disponibles actualmente. Se podrían organizar reuniones «ad hoc» de forma específica cuando fuera necesario.

Conclusiones y recomendaciones

101
El acceso a la contratación pública de los poderes adjudicadores se otorga mediante medidas de publicidad de conformidad con las normas aplicables. Además, la contratación pública en la Comisión está descentralizada (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados VII, 58 a 72 y la recomendación 1).

103
La Comisión subraya que no hay ninguna obligación legal para este seguimiento.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta que los operadores económicos pueden participar en una licitación de diferentes formas (mediante licitaciones conjuntas o con subcontratistas), el seguimiento del número de solicitudes para participar o las licitaciones nunca puede ofrecer información completa sobre la composición de los candidatos o licitadores.

Recomendación 1

En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación y la aplicará como se describe a continuación.

Considerando la carga administrativa significativa que se derivaría del establecimiento de este sistema de información centralizada, así como las restricciones de los recursos, la Comisión llevará a cabo un análisis de coste-beneficio para evaluar la viabilidad, los costes y los posibles beneficios de la centralización de información sobre contratación pública a efectos del seguimiento de la participación. La acción recomendada se aplicará en función del resultado de esta evaluación.

Puesto que la contratación pública está descentralizada en la Comisión al nivel de los ordenadores, no existe ningún sistema de información centralizado sobre los procedimientos de contratación pública para realizar un seguimiento de la participación. Tampoco existe obligación legal alguna para ello, como tampoco los recursos presupuestarios y humanos necesarios para ese análisis de datos a gran escala.

El nivel de participación en los procedimientos de contratación pública puede depender de varios factores. Por lo tanto, el número de licitaciones o de licitaciones admisibles no constituirían como tales indicadores válidos para demostrar la accesibilidad a las actividades de contratación pública. Para cualquier tipo de procedimiento y de adquisición (servicios, suministros, obras, inmuebles) no hay restricción para los operadores económicos sobre la forma en que participan en una licitación (mediante licitaciones conjuntas o como subcontratistas). Por consiguiente, el número de licitaciones no puede ofrecer sistemáticamente información completa sobre el número de operadores económicos que participan.

104

El objeto de la revisión de 2015 era adaptar las normas de contratación pública a las directivas de 2014. La simplificación y aclaración de las directivas se reflejan en el RF revisado y las ND modificadas en 2015, y se reflejarán otras mejoras en la próxima propuesta de 2016 para la revisión del RF.

104 a)

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 26.

104 b)

La Comisión considera que las diferencias se explican, cuando es necesario, en los considerandos del RF.

104 c)

La igualdad de trato debe aplicarse a todas las empresas independientemente de su tamaño. El objeto de las normas de contratación pública con arreglo al Reglamento Financiero no es fomentar un objetivo político particular. Las pymes, al igual que otros operadores económicos, pueden participar en procedimientos de contratación pública como un solo licitador o en una licitación conjunta, o bien como subcontratistas.

Las pymes se ven efectivamente favorecidas por la simplificación y por unas normas menos estrictas aunque no se mencionen específicamente.

104 e)

No es necesario establecer un régimen lingüístico específico a nivel del RF, puesto que la política lingüística vigente se deriva directamente del Reglamento n.º 1/1958.

Recomendación 2

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión acepta la parte de la recomendación relativa a la propuesta de un único código normativo.

En realidad, uno de los principales pilares de la próxima propuesta de 2016 para la revisión del RF es proponer un «único código normativo» que mejoraría la legibilidad general, acortaría la longitud del texto y buscaría principalmente la simplificación, totalmente en consonancia con el concepto de una mejor legislación.

Este único código normativo consolidará, en un solo acto legislativo, tanto las normas de contratación pública actualmente recogidas en el RF como las normas más detalladas de las ND. Asimismo, las disposiciones específicas relativas a la contratación pública en la acción externa actualmente en la segunda parte del RF se fusionarían con las normas generales de contratación pública para facilitar aún más la lectura a todos los operadores económicos.

La Comisión no acepta la parte de la recomendación relativa a la participación de las pymes. La Comisión considera que el Reglamento Financiero no es un instrumento político a tal efecto y que por lo tanto no debería fomentar proactivamente la participación de las pymes.

Respecto al régimen lingüístico y a la prospección del mercado, la Comisión no acepta la recomendación. Respecto al primer punto, debe aplicarse el régimen lingüístico establecido en el Reglamento 1/1958. Respecto al último punto, se ofrecerán aclaraciones en el contexto de la próxima revisión de la metodología para la aplicación de las disposiciones del artículo 134.1 g) de las ND [COM(2008) 2299] como se explica en el apartado 32. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 32 a 34.

Respecto a la justificación de las desviaciones de la Directiva de contratación de 2014, la Comisión acepta la recomendación en principio y la considera parcialmente aplicada. Las diferencias se explican en los considerandos del Reglamento Financiero revisado cuando se estimó necesario. La necesidad de otras diferencias se analizará e indicará o explicará, según sea necesario, en el transcurso de la revisión continua del Reglamento Financiero.

Recomendación 3

La Comisión acepta parcialmente la parte de la recomendación relativa al uso proactivo de las consultas de mercado preliminares cuando se adapten al procedimiento de licitación que se va a iniciar, a efectos de preparar el procedimiento de contratación pública como ya lo aplica la Comisión en algunos ámbitos como los proyectos de adquisición o alquiler de bienes inmuebles -tal y como prevé la metodología detallada en COM(2008) 2299- y el desmantelamiento.

No obstante, la Comisión considera que el análisis de mercado preliminar no debe utilizarse para informar a los operadores económicos de los planes y requisitos de la contratación pública. En realidad, la preparación del procedimiento y las medidas de publicidad están claramente separadas en las normas de contratación pública existentes.

Además del riesgo de falseamiento de la competencia, la transparencia y la igualdad de trato no se respetarían si algunos operadores económicos con los que se contactó para la consulta preliminar del mercado tuvieran acceso a información anticipada sobre la contratación pública prevista.

Las normas de contratación ofrecen las medidas de publicidad necesarias para anunciar los contratos cumpliendo íntegramente los principios de contratación pública.

Recomendación 4

En la medida en que le afecta, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación y seguirá aplicándola en la medida oportuna.

La Comisión considera que, al dividir contratos en lotes, ya sigue un enfoque que equilibra la necesidad de aumentar la competencia con otros principios aplicables a la contratación pública, concretamente la buena gestión financiera y la proporcionalidad. Por tanto, la división en lotes queda garantizada cuando proceda, a la luz del objeto y el valor del contrato, así como el riesgo de aplicación del contrato en el caso de lotes interdependientes.

106

Los resultados de búsqueda de cualquier herramienta, incluido TED, dependen en gran medida de la calidad de la introducción de los datos registrados. En el caso de los anuncios de contratación pública, los campos no obligatorios a menudo no se cumplimentan y en ocasiones los poderes adjudicadores introducen los datos incorrectamente.

No obstante, la Comisión es consciente de que la búsqueda en TED se puede mejorar. La Oficina de Publicaciones llevó a cabo una encuesta a los usuarios en marzo de 2016 y actualmente está en marcha un estudio de funcionalidad sobre TED. Los resultados de ambos ejercicios se aplicarán posteriormente este año para mejorar la experiencia de los usuarios y su satisfacción con los servicios TED.

Recomendación 5

En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta esta recomendación como objetivo a largo plazo (después de 2018) y la aplicará como se describe a continuación.

Considerando la carga administrativa significativa que se derivaría del establecimiento de este sistema, así como el hecho de que la dimensión interinstitucional no se presupuesta con arreglo al MFP actual, la Comisión llevará a cabo una evaluación para evaluar la viabilidad, los costes y los posibles beneficios de dicho sistema. La acción recomendada se aplicará en función del resultado de dicha evaluación y con el acuerdo de las demás instituciones.

Respecto a las actividades de contratación pública de la Comisión, esta ya ha empezado a aplicar la recomendación del Tribunal: actualmente está desarrollando un único punto de entrada para la contratación pública de la Comisión como parte de la transformación digital. Incluirá vínculos a toda la información pertinente sobre contratación pública (comunicación sobre las normas aplicables y las oportunidades de negocio) y a las herramientas existentes para acceder a los documentos sobre contratación pública y presentar ofertas.

Consúltese la página correspondiente en la versión de prueba de la nueva presencia en internet de la Comisión: http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_en

Esta nueva presencia en la web empezará a funcionar en 2016, incluida esta página. Ya se está trabajando para elaborar el contenido relacionado, en colaboración con la iniciativa SEDIA (evaluación de los servicios de la Comisión para identificar la solución institucional que apoye la financiación completa y los ciclos de vida de las licitaciones) y el equipo del Portal de Participantes (solución informática que admite actualmente convocatorias de propuestas y gestión de subvenciones para varios programas europeos importantes, incluido Horizonte 2020).

El acceso a las oportunidades de negocio y los documentos sobre contratación pública correspondientes está disponible a través de las herramientas y plataformas existentes (TED y TED eTendering), que proporcionan acceso a los anuncios y documentos de contratos públicos de las instituciones. La Comisión estudiará hasta qué punto se pueden ofrecer más funciones para acceder a una gama más amplia de información, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias y de recursos humanos.

Recomendación 6

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no considera necesario proponer modificaciones al RF sobre el examen de las reclamaciones.

El Reglamento Financiero ya estipula que se notificarán a los licitadores no seleccionados los motivos y las razones detalladas para descartarlos y que podrán solicitar información adicional de conformidad con los artículos 113, apartado 3, del RF y 161, apartado 2 de las ND. Dichas solicitudes están sujetas a un plazo estricto: el poder adjudicador debe facilitar esta información lo antes posible y, en cualquier caso, transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud.

Asimismo, cuando un acto que afecte negativamente a los derechos de los candidatos o licitadores se notifique a los operadores económicos en el transcurso de un procedimiento de contratación pública (por ejemplo, denegación), dicha notificación hará referencia a los medios de impugnación disponibles (reclamaciones ante el Defensor del Pueblo y revisión judicial).

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 78 y 79.

Recomendación 7

En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta parcialmente esta recomendación y la aplicará como se describe a continuación.

Considerando la carga administrativa significativa que se derivaría del establecimiento de este sistema de seguimiento, la Comisión evaluará en qué medida TED eTendering puede ofrecer un acceso rentable a otros datos de contratación pública, teniendo en cuenta las restricciones en materia de recursos humanos y presupuesto.

Recomendación 8

La Comisión acepta esta recomendación.

La OLAF se encuentra actualmente en una fase de transición para mejorar su capacidad de información y análisis. Está previsto que el nuevo sistema de gestión de contenidos de la OLAF (OCM) entre en vigor en julio de 2016. El módulo previsto para las estadísticas y los informes estará disponible en una publicación posterior en 2017. Entretanto, la OLAF está estudiando posibilidades para mejorar el uso de las herramientas y opciones actuales de presentación de informes.

Recomendación 9

En la medida en que se ve afectada, la Comisión acepta esta recomendación con la condición de que la revisión por homólogos se realice según las necesidades y no se convierta en un proceso permanente que exigiría recursos humanos o presupuestarios adicionales.

Respuestas del Banco Central Europeo

50

El Banco Central Europeo (BCE) considera que el procedimiento de contratación se ha aplicado de conformidad con las normas de licitación del BCE. A este respecto, el BCE nota que la argumentación de la urgencia se ha utilizado de forma adecuada y ha sido razonada con la debida diligencia. Las circunstancias que han provocado la extrema urgencia no fueron atribuibles al BCE y había un nexo causal evidente entre las circunstancias imprevisibles y la urgencia resultante de las mismas. Debido a la extrema urgencia de la situación, los plazos para un procedimiento de licitación pública acelerado, que en la práctica requiere como mínimo entre tres y cuatro meses desde el envío del anuncio de contratación hasta la firma del contrato, no podían cumplirse. De hecho, en el procedimiento de licitación competitivo de cinco ofertas elegido, el contrato se adjudicó y se firmó en las seis semanas siguientes a la fecha de envío del anuncio. Asimismo, el procedimiento elegido aseguró un nivel adecuado de competencia, y el contrato resultante estaba estrictamente limitado a cubrir las necesidades inmediatas. El BCE desea recordar también que cuando se constató que los servicios de consultoría en cuestión podrían requerirse de forma más continuada, los adjudicó mediante un procedimiento de licitación.

A continuación se exponen los comentarios del BCE a algunas de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo.

Recomendación 1

El BCE está de acuerdo en principio con la recomendación. El BCE tiene previsto introducir gradualmente un sistema de licitación electrónico durante 2016. En este contexto, el BCE estudiará cómo medir, de forma más sistemática, aunque eficiente, el nivel de participación en sus procedimientos de licitación pública en lo que se refiere al número de solicitudes de participación y de ofertas recibidas.

Recomendación 3

El BCE está de acuerdo con la recomendación de adoptar un enfoque más proactivo respecto de las consultas de mercado antes de iniciar el procedimiento de contratación formal con el fin de obtener información de mercado, facilitar la definición de los requisitos y, en última instancia, obtener una mejor relación calidad-precio.

Recomendación 4

El BCE está de acuerdo en principio con la recomendación, en el entendimiento de que la división de los contratos en lotes ha de ser eficaz y eficiente desde un punto de vista operativo en términos de ejecución y gestión del contrato. La división de los contratos en lotes, aunque posible desde una perspectiva teórica, no se considera eficiente si comporta el riesgo de una complicación excesiva de la ejecución del contrato, no asegura una buena relación calidad precio, o si la coordinación de varios contratistas afectase a la buena gestión y ejecución del contrato.

Recomendación 5

La sección de contratación del sitio web del BCE ofrece al público un depósito único centralizado de anuncios y documentación, publicados por el BCE en el contexto de sus actividades de contratación («ventanilla única»), al que se puede acceder fácilmente. Además, el BCE tiene previsto introducir gradualmente un sistema de licitación electrónico durante 2016. Por otra parte, el BCE ha adoptado sus propias normas de contratación.

En consecuencia, el BCE está de acuerdo en parte con la recomendación, siempre que el sitio web previsto sea un portal de información sencillo y directo y que no añada una carga excesiva ni niveles adicionales de complejidad. En lo que respecta al BCE, dicho portal estaría vinculado a la sección de contratación del sitio web del BCE para ofrecer más información acerca de los procesos de contratación del BCE. Ello evitaría la duplicación y la proliferación de información, así como las ineficiencias relacionadas. Los operadores económicos interesados en los procesos de contratación del BCE seguirían interactuando con el BCE a través del sitio web del BCE y los canales de comunicación establecidos.

Teniendo en cuenta que TED (Tenders Electronic Daily) es la versión en línea central y oficial del «Suplemento al Diario Oficial» de la UE, dedicado a la contratación pública europea, podría ser también conveniente estudiar la forma en que TED podría mejorarse para ofrecer una visión general adecuada de las oportunidades de contratación de las instituciones.

Recomendación 7

Véase también la respuesta del BCE a la recomendación 5.

El BCE está de acuerdo en parte con la recomendación, siempre que el depósito previsto sea una herramienta sencilla y que no añada una carga excesiva ni niveles adicionales de complejidad. En lo que respecta al BCE, el depósito de información público estaría vinculado a la sección de contratación del sitio web del BCE que contiene información relevante acerca de sus actividades de contratación.

Recomendación 9

El BCE está de acuerdo con la idea de facilitar y promover el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas. Sería necesario seguir estudianado los instrumentos que podrían ser más efectivos para este fin.

Por ejemplo, el BCE participa en una red de expertos de contratación del Sistema Europeo de Bancos Centrales que permite un intercambio estructurado de buenas prácticas.

Asimismo, la unidad central de contratación del BCE ha obtenido un certificado externo de buenas prácticas de contratación en el pasado, y está inmerso en un nuevo proceso de certificación.

Respuestas del Defensor del Pueblo Europeo

83

El Defensor del Pueblo Europeo es en la actualidad la única instancia externa de recurso no judicial a la que pueden acceder los agentes económicos que consideren que han recibido un trato injusto en procedimientos de contratación pública organizados por instituciones y organismos de la UE. En caso necesario, el Defensor del Pueblo Europeo investiga las reclamaciones presentadas y remite recomendaciones a las instituciones y organismos en cuestión. Ni el artículo 228 del TFUE ni el Estatuto del Defensor del Pueblo[1] contemplan la posibilidad de interponer una demanda o de cualquier otro recurso contra las decisiones del Defensor del Pueblo.

Apartados 85 a 87

Las conclusiones objetivas sobre el Defensor del Pueblo que se ofrecen en los apartados 85, 86 y 87 son exactas y facilitan una imagen justa de la actividad del Defensor del Pueblo en relación con las reclamaciones referentes a procedimientos de contratación pública.

El Defensor del Pueblo comparte la opinión de que el requisito procedimental del artículo 2, apartado 4, del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo podría en efecto dificultar la rápida reacción de esta institución ante una reclamación relativa a un procedimiento de contratación pública. No obstante, un mecanismo interno eficaz de gestión de las reclamaciones puede ayudar a reducir y aclarar las cuestiones que deben abordarse en caso de que un asunto se remita al Defensor del Pueblo.

Recomendación 6

El Defensor del Pueblo acoge con satisfacción la recomendación del Tribunal relativa a que la Comisión debería proponer modificaciones del Reglamento Financiero de la UE que permitieran la revisión rápida de las reclamaciones sobre procedimientos de contratación pública, y para que tal revisión se lleve cabo antes de que los agentes económicos puedan dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo o a los tribunales. Se respondería mejor al interés público de disponer de una administración eficiente y rápida si se estableciera un mecanismo interno de examen al que pudieran acceder los licitadores preocupados por el procedimiento de contratación de que se trate. En opinión del Defensor del Pueblo, una vez que las instituciones, los organismos y las agencias dispusieran de mecanismos internos de examen sólidos, se habría cumplido con el requisito procedimental referido en el artículo 2, apartado 4, del Estatuto antes de la presentación de cualquier reclamación al Defensor del Pueblo. De hecho, si el mecanismo interno de examen fuera realmente eficaz, no habría necesidad de presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo.

Para avanzar en este sentido, el Defensor del Pueblo estaría dispuesto a ofrecer asesoramiento y asistencia en el diseño de un mecanismo eficaz de gestión de reclamaciones basado en la amplia experiencia de esta institución.

1 Decisión 94/262 del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO 1994 L 113/15).

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
  A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
  En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
  en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
  o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
  o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

  (*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	10.2.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	31.3.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	24.5.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	Comisión Europea: 14.6.2016. Parlamento Europeo: 23.5.2016. Consejo: 3.6.2016. Banco Central Europeo: 27.5.2016. Defensor del Pueblo Europeo: 11.5.2016.

Las normas sobre contratación pública de las instituciones de la UE se ajustan en gran medida a la legislación general en este ámbito, que requiere la licitación de contratos de la manera más amplia posible para maximizar la competencia. Si bien los dispositivos de gestión y control de las instituciones de la UE son sólidos y en general mitigan el riesgo de errores, el Tribunal observa que las instituciones podrían facilitar más el acceso de los operadores económicos (en particular las pequeñas y medianas empresas) por ejemplo, simplificando las normas en la mayor medida posible y suprimiendo obstáculos innecesarios que resultan complicados para los licitadores potenciales que quieren aprovechar las oportunidades de contratación pública ofrecidas por las instituciones de la UE.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones